

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE
LA DISSOLUTION
DES
ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Louis RADENAC

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1897

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE
LA DISSOLUTION
DES
ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le
mercredi 24 Mars 1897, à 2 heures*

PAR

Louis RADENAC

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : { MM. DUCROCQ { professeurs
Henry MICHEL }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1897



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE I

LE DROIT DE DISSOLUTION ET LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS.

Réduit à sa plus simple expression, le principe de la séparation des pouvoirs suppose que les attributs de la souveraineté doivent être confiés par la nation à des titulaires différents et indépendants les uns des autres. Ces organes ne doivent avoir aucun rapport entre eux, aucune action réciproque. Chacun doit accomplir sa fonction sans le concours des autres.

Montesquieu a présenté cette théorie avec une précision et une netteté remarquables dans son livre de l'*Esprit des Lois* (1). Il ramène les attributs de la souveraineté à trois pouvoirs distincts, le législatif, l'exécutif et le judiciaire et il en prononce la séparation nécessaire. Il faut déterminer rigoureusement les limites de chacun de ces pouvoirs pour éviter tout empiètement réciproque, et le meilleur moyen d'atteindre ce but est de confier à des représentants séparés chaque pouvoir distinct. Seule la séparation des pouvoirs peut assurer l'application des lois. Si un même individu peut faire les lois comme représentant de la nation, les appliquer comme juge et les exécuter comme souverain, cet homme devient despotique et, suivant l'expression de Montesquieu : « tout est perdu ».

Montesquieu avait trouvé ce principe dans la Constitution

(1) Chap. III, IV, et VI, du Livre XI.

anglaise ; mais il n'avait pas été sans apercevoir les nombreuses restrictions qu'il comporte, même en Angleterre. Aussi n'admet-il la séparation des pouvoirs que dans la mesure où elle se pratique dans ce pays : des rapports constants doivent s'établir entre les divers pouvoirs et leur action ne doit pas être isolée. « Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique ; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances (1). »

La division des pouvoirs peut être appliquée de deux façons. Dans le sens le plus absolu, elle consiste à définir, à délimiter rigoureusement chacune des fonctions dont la nation charge ses représentants, puis à tracer nettement la ligne de leurs devoirs, enfin à élever entre eux des barrières qui les empêchent de se parler et même de se voir. Dès lors, le droit de dissolution n'a pas sa raison d'être : il est contraire au principe, puisqu'il permet au pouvoir exécutif de révoquer par ce moyen le pouvoir législatif ; il est inutile, puisqu'il devient physiquement et moralement impossible qu'un conflit puisse s'élever entre les pouvoirs.

Entendu dans un sens restreint, la séparation des pouvoirs se réduit à ceci : chaque pouvoir distinct doit avoir des titulaires indépendants les uns des autres en ce sens qu'un des pouvoirs ne puisse pas révoquer à volonté le titulaire d'un autre pouvoir. C'est l'irrévocabilité réciproque qui permet aux divers pouvoirs de se contrôler les uns les autres dans les limites de leurs attributions. Le droit de dissolution garantit l'irrévocabilité du chef du pouvoir exécutif en empêchant tout empiètement sur ses fonctions de la part du pouvoir législatif.

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des Loix*, livre XI, ch. vi.

La séparation absolue des pouvoirs est impossible ailleurs que sur le papier. Il faut nécessairement admettre entre les pouvoirs une pénétration réciproque. Tout régime pondéré implique la collaboration et la solidarité continues de tous les organes politiques. Si on exclut le pouvoir exécutif de toute participation à la législation, on lui donne la tentation d'altérer dans leur exécution des lois faites malgré lui, et si on renferme le pouvoir législatif dans les limites de ses fonctions spéciales, on lui suppose une impassibilité qu'il ne peut avoir en voyant l'exécutif user de ses moyens d'action contrairement aux vœux du pays.

L'équilibre ne peut être maintenu entre les pouvoirs que si le chef de l'État a le droit de convoquer, d'ajourner et de dissoudre le Parlement. En refusant au pouvoir exécutif le droit de dissolution, on le prive d'un contre-poids nécessaire à opposer à l'omnipotence législative. Si ce frein n'existe pas, rien ne peut obliger le pouvoir législatif à rester dans les bornes de ses attributions et on ne tarde pas à tomber dans la plus dangereuse confusion des pouvoirs. Aussi, toutes les constitutions qui ont tenté d'établir la stricte division des pouvoirs ont abouti, dans la pratique, à des conflits dont les coups d'État et le despotisme étaient la seule issue.

Ces constitutions se caractérisent par les traits suivants : les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif qui ne peut ni les blâmer ni les renverser ; le pouvoir exécutif n'a pas l'initiative des lois et ne peut prendre aucune part à leur confection ; le chef de l'État n'a aucune action sur le pouvoir législatif et en particulier ne peut le dissoudre.

Le droit de *veto* ou de sanction, c'est-à-dire, le droit pour l'exécutif de refuser ou de suspendre la promulgation d'une loi votée par le Corps législatif, paraît absolument contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Seules

les constitutions de l'an III et de 1848 se sont montrées exactement fidèles au principe. Mais les constitutions qui ont admis le droit de *veto* l'ont rendu la plupart du temps illusoire en refusant à l'exécutif le droit de dissolution. Le droit de *veto* en effet donne fatalement naissance à des conflits, qui ne peuvent se résoudre que par la capitulation de l'exécutif, s'il se trouve en face d'une assemblée toute puissante, ou par un coup d'État de sa part, si le Corps législatif est faible et divisé. Il n'existe pas d'arbitre pour trancher la question, puisque privé du droit de dissolution, l'exécutif ne peut faire appel au jugement du pays. On aboutit nécessairement au despotisme d'un maître ou à la tyrannie d'une assemblée.

Benjamin Constant a fait allusion à ces éventualités quand il a dit : « Sans la faculté de dissoudre les assemblées représentatives, leur inviolabilité n'est qu'une chimère. Elles seront frappées dans leur existence faute d'une impossibilité de renouveler leurs éléments ». Et plus loin : « Lorsqu'on n'impose pas de bornes à l'autorité représentative, les représentants du peuple ne sont pas des défenseurs de la liberté, mais des candidats de tyrannie, et quand la tyrannie est constituée, elle peut être d'autant plus affreuse que les tyrans sont plus nombreux. Sous une constitution dont la représentation nationale fait partie, la nation n'est libre que si les députés ont un frein (1). »

Ce fut l'erreur de la Révolution de traiter les théories politiques comme des vérités mathématiques, d'admettre ce principe de la division des pouvoirs avec une rigueur que les faits devaient condamner. Il est intéressant de retracer les discussions, si pleines d'enseignement, qui eu-

(1) Benjamin CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 31 et s.

rent lieu à ce sujet à l'Assemblée Nationale Constituante de 1789.

Il y avait dans l'Assemblée unanimité pour vouloir la monarchie constitutionnelle et représentative ; mais sur le point de savoir comment cette monarchie devait être organisée deux opinions distinctes se posaient en face l'une de l'autre. La première tenait pour démontrer que toutes les institutions anciennes et modernes étaient radicalement vicieuses. Il fallait donc faire table rase du passé et construire logiquement et scientifiquement une machine politique dont la perfection assure la durée. L'oracle de cette école était l'abbé Sieyès, esprit ferme et vigoureux, absolu dans ses idées, dédaigneux de celles d'autrui. L'autre école dont Mounier, Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre, Bergasse, Malouet étaient les chefs, pensait au contraire qu'une constitution n'est pas une œuvre de pur raisonnement et que le législateur doit s'appuyer sur l'expérience. Leur plan était de prendre pour modèle la Constitution anglaise, sauf à la modifier conformément aux mœurs de la France.

Ces deux écoles avaient également foi dans le dogme de la division des pouvoirs ; mais elle ne l'interprétaient pas de la même manière. Pour l'école abstraite, la division des pouvoirs équivalait à leur séparation absolue. Le problème consistait donc à tracer exactement la limite des « procurations dont la nation investissait ses agents », selon l'expression de Sieyès. Chaque pouvoir étant renfermé dans sa sphère, il était impossible qu'un conflit put s'élever entre eux. L'autre école, celle des *Anglomanes* ou des *monarchiens*, comme on appelait le parti de Mounier, s'efforçait de démontrer qu'une séparation aussi rigoureuse des pouvoirs était absolument impraticable : ils voulaient que les pouvoirs fussent divisés, mais qu'ils

pussent se contrôler et s'éclairer mutuellement de façon qu'un équilibre permanent rendit les conflits difficiles.

A la différence de Siéyès et de Mounier, Mirabeau n'était pas arrivé à l'Assemblée avec un système tout fait et cela lui permettait d'apercevoir le danger de procéder par voie de déduction logique d'un principe posé à l'avance. A la séance du 16 juillet 1789, il avait déjà annoncé son opinion sur l'application étroite du principe de la séparation des pouvoirs : « Nous aurons bientôt l'occasion d'examiner cette théorie des trois pouvoirs, laquelle exactement analysée montrera peut-être la facilité de l'esprit humain à prendre des mots pour des choses, des formules pour des arguments et à se routiner vers un certain nombre d'idées, sans jamais revenir à examiner l'intelligible définition qu'il a prise pour un axiome (1) ».

A côté de Mirabeau marchait un groupe d'hommes sans parti pris : les Lameth, Duport, La Fayette, Bailly, Barnave, le duc de la Rochefoucauld, Chapelier, Thouret, qui devaient plus tard prendre une part active aux discussions qui nous intéressent. Un autre groupe où brillaient Robespierre, Pétion et Buzot était le défenseur des idées les plus démocratiques. La droite comprenait deux cent cinquante à trois cents députés qui pouvaient beaucoup en portant l'appui de leurs votes à telle fraction du parti constitutionnel.

La logique de l'esprit français, plutôt porté aux maximes absolues, devait pousser la majorité de l'Assemblée à accueillir plus favorablement les doctrines des théoriciens politiques qui demandaient une séparation rigoureuse des pouvoirs et réduisaient le travail constitutionnel à déduire les conséquences de ce principe. La Déclaration

(1) *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. VIII, p. 243.

des droits de l'homme fut le premier symptôme de cette tendance. L'article 16 fut ainsi conçu : « Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution ». De-là, la division tripartite de la Constitution, qui organise successivement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Il fallait donc délimiter les attributions du législatif et de l'exécutif. Devaient-ils être absolument séparés ou devaient-ils exercer l'un sur l'autre, même pour les fonctions qui leur sont respectivement attribuées, une certaine action et un certain contrôle ? En conséquence, convenait-il d'attribuer au pouvoir exécutif le droit de *вето* ou de sanction et le droit de dissoudre l'Assemblée électorative ? Telles étaient les questions qui se posaient.

La Déclaration des droits de l'homme fut votée le 27 août. Dès le 14 juillet, un comité de constitution avait été nommé. Les partisans d'une constitution pondérée y avaient la majorité : c'étaient Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse et Clermont-Tonnerre. Leur influence au sein de l'Assemblée était d'autant plus grande qu'entre les trois autres membres de la commission, Siéyès, Talleyrand, évêque d'Autun et Chapelier, il n'existait pas une pareille identité d'opinions et d'intentions (1).

Les doctrines du parti modéré furent exposées par Mounier dans un long mémoire sous le titre : *Considérations sur les gouvernements et principalement sur celui qui convient à la France, soumises à l'Assemblée nationale* (1). Il commence par reproduire la règle de la séparation des pouvoirs, tirée de l'*Esprit des lois* de

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. I, p. 68 et s.

Montesquieu : « Pour empêcher la tyrannie, il est absolument indispensable de ne pas confondre avec le pouvoir de faire les lois celui qui doit les faire exécuter ; si leur exécution était confiée à ceux qui les établissent, ils ne se considéreraient jamais comme tenus par des lois antérieures ». Mais il comprenait les restrictions nombreuses qui doivent, dans l'application, être apportées à ce principe. Après avoir préconisé le système anglais des deux Chambres, la responsabilité politique des ministres devant le Corps législatif et la sanction royale, il considérait comme nécessaire le droit de dissolution : « On ne fait point encore assez pour la sûreté et l'indépendance du trône, dit-il, si le roi n'a pas le droit de dissoudre la Chambre des représentants et de former par ce moyen une sorte d'appel au peuple de leurs résolutions. Il peut arriver des circonstances malheureuses où l'une des deux Chambres, et même toutes les deux, irritées contre l'autorité royale ou contre ses agents, adopteraient des mesures alarmantes qui, malgré le *veto* royal, seraient propres à bouleverser la Constitution et à mettre le trône en danger. Ce droit, essentiel pour la conservation du gouvernement monarchique, ne sera nullement contraire à la liberté, s'il est décidé dans la Constitution que, dans l'acte même qui dissout une des Chambres, une nouvelle convocation sera indiquée, afin qu'une autre Assemblée soit formée dans le plus bref délai. »

Ce système fut développé à la tribune le 19 août 1789 par Lally-Tollendal qui concluait ainsi : « ... Nous tenons pour principes certains : 1^o que le Corps législatif doit être composé de trois parties : du roi, d'un Sénat et des représentants de la nation ; 2^o que ce doit être le droit et le

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 407. (12 août 1789).

devoir du roi de convoquer le Corps législatif aux époques fixées par la Constitution ; qu'il peut le proroger et même le dissoudre, pourvu qu'à l'instant il en convoque un nouveau ; 3^o que la sanction royale est nécessaire pour la formation de la loi. »

Ce discours de Lally-Tollendal, où les grands principes de la monarchie représentative étaient exposés, parut prédisposer favorablement l'Assemblée en faveur de la majorité modérée de la Commission. En prenant pour président Clermont Tonnerre, un des membres de cette majorité, elle sembla confirmer ces tendances. Il y avait donc lieu de penser que le plan de Mounier prévaudrait ; aussi, par l'intermédiaire de Barnave, son disciple et son ami, des propositions de conciliation lui furent faites au nom des députés les plus avancés de l'Assemblée. On lui concédait notamment les deux Chambres et la sanction illimitée, mais à la condition que le roi serait privé du droit de dissolution. Mounier refusa, car il ne pouvait céder le droit de dissolution sans fausser les ressorts de la machine constitutionnelle, et sans la condamner à se briser prochainement (1).

La lutte s'engagea dès lors nettement entre les deux systèmes. Mounier vint, le 31 août, prononcer un discours fort étendu et présenter, au nom du Comité de constitution, un projet de loi sur l'organisation du pouvoir législatif. Il commença par reconnaître que la souveraineté réside dans la nation, mais la nation, ne pouvant l'exercer elle-même, doit accorder sa confiance à des délégués chargés de gouverner en son nom. De là, des représentants librement élus, qui votent les lois après examen et discussion, et un roi chargé de les faire exécuter. Mais si ces représen-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, *loc. cit.*, t. I, p. 68 et s.

tants n'ont pas de frein, il est à craindre qu'ils ne fassent tout plier devant eux, c'est pour cela qu'il faut armer le pouvoir exécutif d'un droit de *veto* illimité et lui accorder le droit de dissolution pour sauvegarder ses prérogatives. « Partout, disait-il, où se trouve la réunion ou la confusion des pouvoirs, il y a despotisme. A cette réunion, à cette confusion il faut donc, dans l'intérêt de la liberté, opposer des obstacles insurmontables. Or, aucun de ces obstacles ne sera suffisamment efficace, si on ne confère pas au pouvoir exécutif un droit à l'aide duquel il puisse se défendre contre les empiètements du pouvoir législatif... Pour que les pouvoirs soient à jamais divisés, ajoutait Mounier, il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés ».

A cette même séance du 31 août, Lally-Tollendal affirma que « ce doit être le droit et le devoir du roi de convoquer le Corps législatif aux époques fixées par la Constitution, qu'il peut le proroger et même le dissoudre pourvu qu'à l'instant il en convoque un autre » (1).

Le lendemain, Mirabeau aborda le même sujet : « Par suite de ces considérations puisées dans le cœur humain et dans l'expérience, le roi doit avoir le droit d'agir sur l'Assemblée nationale en la faisant réélire. Cette sorte d'action est nécessaire pour laisser au roi un moyen légal et paisible de faire à son tour agréer les lois qu'il jugerait utiles à la nation et auxquelles l'Assemblée nationale résisterait. Rien ne serait moins dangereux parce qu'il faudrait bien que le roi comptât sur le vœu de la nation si, pour faire agréer une loi, il avait recours à une élection de nouveaux membres. Et quand la nation et le roi se réunissent à désirer une loi, la résistance du Corps législatif ne peut plus avoir que

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 522.

deux causes : la corruption de ses membres, et alors leur remplacement est un bien ou un doute sur l'opinion publique, et alors le meilleur moyen de l'éclairer est une élection de nouveaux membres » (1).

Mirabeau, on le voit, avait du droit de dissolution une conception toute différente de celle que professait Mounier et Lally-Tollendal. Selon Mirabeau, le droit de dissolution était la conséquence directe du droit de *veto* et devait en assurer le fonctionnement. Chaque fois que la volonté de l'Assemblée semblerait être en désaccord avec celle du pays, le roi userait de son droit de *veto*. Il en résultait que le roi, qui n'avait refusé sa sanction que parce que l'Assemblée avait décidé contrairement aux désirs présumés du peuple, ne pourrait jamais « s'obstiner dans son *veto* sans dissoudre, ni dissoudre sans convoquer immédiatement une autre assemblée ». — « Ce n'est point, ajoutait Mirabeau, pour son avantage particulier que le roi intervient dans la législation, mais pour l'intérêt même du peuple, et c'est dans ce sens que l'on peut dire et que l'on doit dire que la sanction royale n'est point la prérogative du monarque, mais la propriété, le domaine de la nation » (2). C'est dans l'intérêt du peuple que le droit de dissolution doit être concédé au monarque. C'est au peuple d'apprécier l'usage qu'il en fait : c'est à lui que doit appartenir le dernier mot. Par ses votes la nation consultée dit si elle partage l'avis du roi ou celui de ses représentants. Si elle réélit les mêmes députés, le roi doit céder.

Alexandre de Lameth partageait les mêmes idées que Mirabeau et les exprimait avec plus de précision : « Les pouvoirs émanent de la nation, dit-il, ceux qui les exercent

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 541 (1^{er} sept. 1789).

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 537

sont ses délégués ; ils sont les dépositaires de la Constitution, ils en sont les conservateurs. Or les représentants d'une nation font une loi, ils la proposent au roi pour la compléter par son acceptation et pour la faire exécuter. Si le roi la rejette, ce ne peut être que sous des prétextes, ou parcequ'elle est contraire à la Constitution, ou qu'il ne la croit pas conforme à la volonté générale : alors il la renvoie aux représentants. Si les représentants ne pensent pas que la loi soit contraire à la Constitution, s'ils la croient nécessaire ou utile, ils persistent. Dans ce conflit d'opinion et de volonté, qui décidera ? Qui l'emportera ? Quel est le véritable juge qui doit terminer le différend ? La nation. C'est par elle et pour elle que sont institués les représentants et le roi, c'est sa volonté qui doit être faite, c'est son bonheur qui doit être assuré. C'est donc elle qui doit être constituée pour faire connaître sa volonté, pour indiquer les moyens d'assurer son bonheur. L'appel au peuple est donc indispensable.

« Le droit de dissoudre et d'ordonner une nouvelle élection doit donc appartenir au roi. Par ce moyen, il sera formé une nouvelle législature ; les formes prescrites auront donné à la nation le temps de s'éclairer et de s'instruire sur le danger de la loi. Par son choix elle décidera si elle l'approuve ou la rejette : ses nouveaux représentants seront ses organes ; s'ils proposent de nouveau la loi, le roi, instruit de la volonté générale, devra la faire exécuter. On objecte que ces dissolutions de la législature, que ces réélections de députés pourront être fréquentes et jeter un grand trouble dans le royaume. Je répondrai d'abord que lorsque les districts seront établis, rien ne sera plus facile ni plus prompt que les élections, et j'ajouterai ensuite que je pense que la dissolution n'aura lieu que très rarement ; car, d'abord il est certain que les re-

présentants ne se mettront pas dans le cas d'être dissous lorsqu'ils seront sûrs que la loi qu'ils proposeront doit être approuvée par la nation, puisque, s'il en était autrement, d'autres députés leur seraient préférés et seraient envoyés à leur place. Ainsi la désapprobation les retiendrait. Le roi, de son côté, ne refusera jamais la loi que lorsqu'elle pourrait être nuisible à la nation, puisque, s'il en était autrement, il doit s'attendre que la nation approuvera ses représentants, et qu'il sera obligé de souscrire à la loi (1) ».

Pour Mounier et Lally-Tollendal, le *veto* et la dissolution étaient des armes accordées au roi pour lui seul, des moyens de défendre ses prérogatives contre les tentatives de l'Assemblée. Il en résultait que, quand le roi opposait son *veto* à une loi votée par le Corps législatif, il était libre d'en référer au peuple ou de se contenter de son *veto*, et même il ne devait user du droit de dissolution que si les plus graves raisons l'y obligeaient. « Le droit de dissoudre la Chambre des représentants, dit Mounier, et d'ordonner une élection nouvelle, a été jugé indispensable pour le maintien de la monarchie : c'est l'unique moyen qui, dans les temps de troubles, est propre à garantir le trône des efforts d'un parti d'ambitieux et de mécontents.... Le Comité n'a pas adopté l'opinion d'obliger le roi de dissoudre l'Assemblée des représentants toutes les fois qu'il voudrait refuser sa sanction. La sanction royale et le droit de dissoudre sont sans doute essentiels pour maintenir l'indépendance de la couronne contre les intrigues et les factions ; mais le droit de dissoudre, qu'il ne faut établir qu'autant qu'il sera suivi d'une convocation nouvelle, est un droit dont l'usage est extrêmement dan-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 572 (4 sept. 1789).

gereux : il ne peut être excusé que par les plus puissants motifs (1) ».

Le parti démocratique de l'Assemblée soulevait contre le droit de dissolution un certain nombre d'objections que nous trouvons exposées dans un discours de Pétion : « On propose, dit-il, un espèce d'appel au peuple que je ne puis admettre, on veut qu'à l'instant où le roi aura opposé son *veto*, l'Assemblée des représentants sera dissoute. On ajoute que si ces représentants sont de nouveau élus, le *veto* sera levé, que si les commettants en envoient d'autres, ce signe d'improbation de la conduite des premiers annoncera la confirmation du *veto*. Ainsi la nation sera réduite à exprimer indirectement son vœu par le choix de ses délégués. Le premier inconvénient de cette marche irrégulière serait de porter une commotion violente dans toutes les parties du corps politique ; alors les assemblées pourront être orageuses par la raison que leur ordre naturel et périodique serait interverti. Ensuite, je ne sais pas comment on peut donner au roi un pareil excès de puissance : parce que les membres du Corps législatif ne seraient pas de son avis, il aurait le droit de casser ceux que la nation aurait trouvé dignes de son choix, il interromprait leurs fonctions, dont l'exercice ne serait pas encore expiré ; il pourrait renvoyer des hommes vertueux qui n'auraient peut-être d'autres crimes à ses yeux que leur inflexible vertu ! Non, la raison et la justice s'opposent à une semblable dissolution. Eh ! quel moyen on indique au peuple pour terminer ce combat ! S'il réélit ses représentants, il se range de leur parti ; s'il en nomme d'autres, il se range du parti du roi. Remarquez que le peuple par cet étrange procédé porterait un vrai jugement ;

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 557 (4 sept. 1789).

qu'il serait censé avoir examiné et discuté les raisons respectives ; et néanmoins, comme il ne s'expliquerait que par la confirmation ou le renvoi de ses représentants, il serait possible qu'il se déterminât de son opinion par des motifs personnels et étrangers au fond de la difficulté, qu'il conservât ceux auxquels il tiendrait toujours par des sentiments d'amitié, d'affection et de confiance, quoiqu'ils ne fussent pas fondés dans leurs prétentions. Il pourrait arriver aussi, et ce danger ne sera pas moins grand, que la nation, convaincue que ses mandataires ne pourraient pas vivre en bonne intelligence avec celui qui n'aurait pas craint de les dissoudre et de les renvoyer, convaincue que les opérations se ressentiraient de ce défaut de concert, crut de sa prudence de ne pas les élire une seconde fois, quoique leur résistance fut légitime ; ces deux sentiment opposés pourraient agiter les esprits en sens contraire (1) ».

Quant aux logiciens de l'école de Siéyès, confiant dans la puissance des maximes absolues, ne voyant dans les doctrines de Montesquieu que l'énoncé du principe sans les correctifs qu'il comporte, ils refusaient au roi tout droit de *veto* et de dissolution, comme une atteinte à la division rigoureuse des pouvoirs. « Je définis, dit Siéyès, la loi la volonté des gouvernés, donc les gouvernants ne peuvent avoir aucune part à sa formation. » Une consultation électorale conduirait à donner aux députés un mandat impératif. L'appel au peuple est en outre contraire aux principes du régime représentatif : « Le peuple ou la nation, dit-il, ne peut avoir qu'une voix, celle de la législature nationale. Ainsi lorsque nous entendons parler d'un appel au peuple, cela ne peut vouloir dire autre chose si

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 584 (3 sep. 1789).

ce n'est que le pouvoir exécutif pourra appeler de la nation à elle-même et non pas des représentants à leurs commettants » (1). Siéyès niait d'ailleurs que le pouvoir législatif put empiéter sur le pouvoir exécutif, si la constitution, en fixant leurs attributions respectives, liait les pouvoirs sans qu'il leur fut permis de rien changer, de rien entreprendre.

L'Assemblée, qui paraissait d'abord écouter les sages conseils de Mounier et de ses amis, allait donner peu à peu satisfaction à la plupart des *desiderata* de la doctrine absolue. Après de longues et passionnées discussions, le 11 septembre 1789, elle rejeta le *veto* illimité, pour n'accorder au roi qu'un *veto* suspensif (2). Sur ce point elle avait dû se rendre à l'évidence et reconnaître, malgré les objurgations de Siéyès, que le pouvoir exécutif doit prendre une certaine part à la confection des lois. En n'admettant que le *veto* suspensif, elle prenait contre la royauté une mesure de défiance qui en présageait d'autres. Elle commença par décréter l'unité d'assemblée, dans la crainte qu'un sénat ne fasse renaître les anciens privilèges de l'aristocratie (3). Elle vota ensuite la permanence du Corps législatif (4), et décida que l'Assemblée aurait le droit de s'ajourner elle-même et de continuer ses séances en les interrompant à son gré.

Relativement au droit de dissolution, on ne décida rien en 1789; mais il était à prévoir qu'une solution négative s'imposerait : le roi privé d'ajourner le Corps législatif *a fortiori* n'aurait point le droit de le dissoudre.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 595 (7 sept. 1789).

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 612 et s.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIX, p. 332.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIX, p. 444.

En octobre 1790, la question se posa quand, après les troubles de Brest, de Menou, rapporteur du Comité de la marine, vint, au nom de ce comité, demander le renvoi des ministres. Arrivant au droit de dissolution, il invoqua l'exemple de l'Angleterre et, faisant allusion à la chute récente du ministre Fox et à la nomination de Pitt, il ajouta : « Les Communes prétendirent qu'il (Pitt) était inconstitutionnellement *appointé* (c'est l'expression anglaise) ; le roi répondit que sa volonté était le titre légal de l'appointment. Les Communes firent une nouvelle adresse et déclarèrent traître quiconque conseillerait la dissolution du Parlement. Le roi répondit : il s'est élevé une grande question entre le Parlement et moi, j'en appelle à mon peuple. Il dit, et le Parlement fut dissous. Telle est l'admirable constitution du gouvernement anglais, tel est l'heureux effet pour la liberté publique de la prérogative de dissoudre le Parlement, que sans désordre, sans faction, le roi garde une influence légale sur les représentants du peuple ; toutes les fois que les trois partis sont réunis, le peuple obéit ; toutes les fois que l'un des trois partis diffère d'opinion, le peuple juge (1) ». Mais en 1790, pas plus qu'en 1789, on ne répondit à cette argumentation.

Ce ne fut qu'en 1791 que l'Assemblée Constituante se prononça contre le droit de dissolution. Au mois d'avril, pendant la discussion de la loi sur l'organisation du ministère (2), Cazalès vint encore revendiquer pour le roi le droit de dissolution : « Il n'y a, dit-il, qu'une seule manière de donner au roi le moyen de connaître le vœu du peuple, de s'assurer légalement si les représentants du peuple ne

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XIX, p. 715 (19 oct. 1790).

(2) Loi du 27 avr. 25 mai 1791.

l'ont point trompé, ne se sont point trompés eux-mêmes sur son véritable vœu, et ce moyen est d'accorder au pouvoir exécutif le droit de dissoudre la législature (1). Montlosier exprima la même demande sous une autre forme : « Je ne m'oppose point, dit-il, à l'article proposé par M. Buzot (2) ; mais pour consacrer l'indépendance des deux pouvoirs, j'y proposerai une addition ; s'il arrivait, par le malheur du temps, qu'une législature séditeuse voulut troubler la paix du royaume et même renverser la Constitution, dont cependant le roi est le premier défenseur, alors il devrait être permis au roi de faire une proclamation ainsi conçue : je déclare que la législature ne mérite plus la confiance de la nation » (3). Ce discours fut accueilli par des murmures et des exclamations ironiques et ce fut aux applaudissements de la majorité que Chapelier s'écria : « J'observe qu'il n'y a pas un des articles de notre Constitution qui s'oppose à la proposition de M. Cazalès, et ce n'est pas lorsque la Constitution commence à s'établir, ce n'est pas lorsque la législature prochaine aura à la défendre peut-être contre les entreprises du pouvoir exécutif, qu'on peut accorder à celui-ci le droit de dissoudre la législature. Ce serait véritablement lui ménager le droit de détruire à sa volonté la Constitution lorsque la législature la défendrait (4) ». L'Assemblée donna raison à Chapelier et, lorsqu'au mois d'août 1791,

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIV, p. 611 (6 avr. 1791).

(2) Buzot proposait à l'Assemblée de décider que le Corps législatif pourrait présenter au roi, telle adresse que bon lui semblerait sur la conduite des ministres, et même déclarer qu'ils avaient perdu la confiance de la nation.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIV, p. 612 (6 avr. 1791).

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIV, p. 611 (6 avr. 1791).

on procéda à la révision de l'acte constitutionnel (1), le texte qui refusait au roi le droit de dissolution fut adopté sans discussion : « Le Corps législatif ne pourra être dissous par le roi » (2).

En n'accordant pas au roi, chef du pouvoir exécutif, le droit de dissoudre l'assemblée élective, l'Assemblée Constituante montra une inexpérience politique et une imprévoyance que les événements ne devaient pas tarder à prouver. Donner le droit de *veto* au roi sans le droit de dissolution pour le corroborer, c'était préparer des conflits inévitables et constitutionnellement insolubles. Quand de graves dissentiments éclatent entre les pouvoirs, s'il n'existe pas de moyen légal de faire appel au jugement du pays, on s'engage nécessairement dans la voie des coups d'État et des insurrections.

Le roi désarmé, puisqu'il était sans action sur la Chambre, devait succomber dans une lutte inégale contre l'omnipotence parlementaire. Dès la mise en pratique de la constitution nouvelle, des conflits nombreux s'élevèrent entre le roi et le Corps législatif. L'Assemblée Législative tendit à concentrer en ses mains tous les pouvoirs. Le 1^{er} octobre 1791, elle décréta la formation de vingt-trois comités permanents et substitua ainsi, en matière d'administration, son autorité à celle des ministres. Le roi opposa son *veto* au décret contre les émigrés et au décret exigeant le serment civique des prêtres. L'Assemblée fit défense au ministre de la justice d'exposer devant elle les motifs du *veto* royal élevé contre la loi sur les émigrés. Ce furent ensuite de nouveaux conflits à propos de l'organisation de la Haute Cour nationale, du licenciement de la

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIX, p. 332 (10 août 1791).

Constitution de 1791, titre III, ch. i, art. 5.

garde constitutionnelle du roi, de l'appel à Paris d'une armée de vingt mille volontaires. Ainsi se prépara la confusion de tous les pouvoirs entre les mains d'une assemblée. La chute de la royauté et la dictature de la Convention en furent les conséquences naturelles (1).

La Constitution de l'an III ne chercha pas à réparer ces erreurs. Le principe de la séparation des pouvoirs fut appliqué au contraire d'une manière plus absolue. Le pouvoir exécutif était délégué à un Directoire de cinq membres. Les directeurs n'avaient aucune participation à la confection des lois, ils ne jouissaient d'aucun droit de *вето*, puisqu'ils étaient obligés de promulguer les lois votées par le Corps législatif dans les deux jours après leur réception, et ils n'avaient aucune action, ni sur le Conseil des Anciens, ni sur le Conseil des Cinq-Cents (2). On connaît les conflits qui surgirent entre les deux grands pouvoirs de l'État, violant chacun à son tour la Constitution, le Directoire en décimant la législature, la législature en expulsant le Directoire. Le coup d'État du 18 brumaire et le despotisme de Bonaparte furent le terme de cette anarchie (3).

La Constitution de 1848 ne sut pas profiter de la terrible leçon de ses devancières. Elle commença par placer dans

(1) DUGUIT, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, p. 117.

(2) « Ce n'est pas ici le lieu de parler des lacunes que la Constitution de l'an III avait laissées dans la partie de son pouvoir exécutif, telle que l'impuissance de dissoudre les Chambres, de faire obéir la trésorerie. » *Mémoires de Barras*, édit. Duruy, t. II, p. 23.

(3) Le 30 prairial de l'an VII, les deux Conseils avaient édicté une loi ainsi conçue : « Toute autorité ou tout individu qui attenterait à la sûreté ou à la liberté du Corps législatif ou de quelques-uns de ses membres, soit en donnant l'ordre, soit en l'exécutant est mis hors la loi. »

son préambule cet aphorisme : « La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre ». La division tripartite de la Constitution en fut la première application : comme dans les Constitutions de 1791 et de l'an III, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire étaient organisés.

Deux points soulevèrent de solennels débats au sein de l'Assemblée Constituante ; la division du pouvoir législatif et le mode d'élection du Président de la République. La Commission avait adopté le système de l'assemblée unique : « La souveraineté du peuple étant une, avait dit Marrast, la délégation de cette souveraineté doit être une ». En vain, Odilon Barrot, Duvergier de Hauranne démontrèrent, dans la discussion publique, que le système des deux Chambres est un contre-poids nécessaire pour maintenir l'équilibre des pouvoirs, en vain, ils rappelèrent en Angleterre l'exemple du Long-Parlement, en France le souvenir de la Convention, le système de l'unité du Corps législatif, soutenu par Lamartine et Dupin aîné, triompha. C'était une première faute. L'Assemblée en commit une seconde en décidant que le pouvoir exécutif, délégué à un Président de la République, serait élu, comme les représentants, par le pouvoir universel. « En mettant, dit Laboulaye, en présence un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif que rien ne tempérait, parce qu'ils étaient absolument séparés, on les jetait l'un sur l'autre comme deux locomotives qu'on mettrait sur la même voie, en face l'une de l'autre, en déclarant qu'elles ne se heurteront pas » (1).

Mais à peine les représentants avaient-ils donné au pouvoir présidentiel une si redoutable force qu'ils essayè-

(1) LABOULAYE, *Histoire de la Constitution des États-Unis d'Amérique*, t. III, p. 313.

rent de le limiter. On décida que seul de tous les fonctionnaires, le chef de l'État serait astreint au serment. Puis on crut protéger l'Assemblée contre toute atteinte du chef de l'exécutif en proclamant dans l'article 68 de la Constitution que « toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à son mandat est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le Président est déchu de ses fonctions, les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. Les juges de la Haute-Cour se réunissent de plein droit à peine de forfaiture ; ils convoquent les jurés dans le lieu qu'ils désignent pour procéder au jugement du Président et de ses complices ; ils nomment les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public ».

Ces précautions tardives étaient impuissantes à prévenir les conflits qui devaient inévitablement se produire. Quand on crée un grand pouvoir, c'est en vain qu'on essaye ensuite de le restreindre. Le Président devait puiser dans l'investiture populaire une autorité immense et se servir de cet appui pour entamer contre l'Assemblée une lutte qui devait fatalement se terminer en sa faveur. Le coup d'État du 2 décembre 1851, en dispersant illégalement l'Assemblée, vint prouver une fois de plus que la séparation absolue des pouvoirs conduit tôt ou tard à la mainmise de l'un des pouvoirs sur l'autre.

A ces exemples puisés dans l'histoire de la France on ne manque pas d'opposer la Constitution des États-Unis qui fonctionne depuis plus d'un siècle, bien que, endroit, la division absolue des pouvoirs y soit organisée. Ce qui est le propre de la Constitution américaine, c'est de séparer complètement l'exécutif du législatif : le Président ne prend qu'une faible part à la législation, le droit de *veto*

dont il dispose lui permet seulement de renvoyer la loi devant les deux Chambres : si après une nouvelle délibération, elle réunit dans chaque Chambre les deux tiers des voix, il est obligé de la promulguer. Les ministres n'ont aucune entrée dans les Chambres, qui ne peuvent mettre en jeu leur responsabilité politique. Le Congrès peut se réunir quand il lui plaît, personne n'a le droit de le convoquer. Le Président n'a pas davantage le droit de le dissoudre. Cet inconvénient se trouve en réalité modéré par deux correctifs. D'abord les assemblées ne durent que deux ans et le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans. Ensuite le Président, nommé pour quatre ans, entre aux affaires avec une Chambre nouvelle, et il est difficile que la Chambre des représentants puisse se quereller avec ce Président nommé par un même courant d'opinion. Quant à la Chambre qui est nommée au milieu de la présidence, elle peut lutter sans doute, mais la lutte ne peut être jamais bien vive, quand des deux parts il suffit d'un peu de patience pour que les deux pouvoirs expirent en même temps et que le peuple ressaisisse sa souveraineté (1).

Toutefois si la stricte division des pouvoirs n'a pas donné lieu aux États-Unis à des coups d'État ou à des insurrections, sa mise en pratique n'a pas échappé à la règle commune : l'absorption de l'un des pouvoirs par l'autre. M. Woodrow Wilson a établi que la direction du gouvernement tout entier, appartient effectivement aux Comités permanents des deux Chambres du Congrès et que la séparation exacte des pouvoirs n'existe que dans « la théorie littéraire de la Constitution » (2). Si ce régime n'a pas

(1) LABOULAYE, *loc. cit.*, t. III, p. 365.

(2) WOODROW WILSON, *Congressional government, a study in american politics*.

engendré jusqu'à présent le plus effrayant despotisme, c'est que derrière il y a les Constitutions particulières des États qui sont la véritable garantie de la liberté.

Partout ailleurs où le système américain a été appliqué, il a donné lieu à des mécomptes qui montrent toutes les difficultés de ce genre de gouvernement. L'expérience que poursuit encore actuellement les Républiques du Centre et du Sud le prouvent avec évidence. Dans tous ces pays, les Chambres ont obéi à la tendance naturelle qui les poussent à intervenir dans les actes du pouvoir exécutif pour les diriger et les contrôler. Les présidents de ces Républiques, sans arme pour se défendre, puisqu'ils sont dépourvus du droit de dissolution ou de tout mode d'action équivalent sur les Chambres, ne peuvent sortir des impasses où ils tombent que par des coups d'État ou des révolutions.

Dans les nations centralisées comme la France, un tel régime conduirait forcément au même résultat. Nous avons vu les tristes exemples des Constitutions de 1791, de l'an III et de 1848. Le gouvernement parlementaire peut seul, par sa souplesse et sa pondération, donner la liberté au pays, tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs. Sous ce régime l'indépendance des pouvoirs est assurée : les Chambres dirigent l'orientation de l'exécutif et contrôlent ses actes par la mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Le législatif a prise sur l'exécutif par le refus du budget ; l'exécutif a prise sur le législatif par le droit de dissolution.

Le gouvernement parlementaire et le droit de dissolution, qui en est une des institutions les plus essentielles, nés en Angleterre, ont fait peu à peu en Europe le tour des pays libres : l'Angleterre, la France, la Belgique, la Hollande, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche et la Hongrie, la

Grèce, la Suède et la Norvège, le Danemarck l'ont adopté.

Le droit de dissolution est si indispensable qu'il existe même dans les pays qui ne pratiquent pas le gouvernement parlementaire, comme l'Empire d'Allemagne et la plupart des États particuliers qui le composent. Le Japon lui-même l'a adopté, au profit de l'empereur, dans sa constitution du 11 février 1889.

CHAPITRE II

A QUI DOIT APPARTENIR LE DROIT DE DISSOLUTION

Le droit de dissolution est une prérogative d'une telle importance qu'il est nécessaire de déterminer avec soin à quelles mains il doit être confié.

Prévost-Paradol distingue, dans la monarchie constitutionnelle, deux sortes de dissolutions :

« 1° La dissolution prononcée par un Cabinet ayant perdu la majorité ou n'ayant qu'une majorité insuffisante et désirant de son plein gré se retremper dans l'opinion.

« 2° La dissolution royale, prononcée par le Souverain dans la plénitude de son pouvoir et sans le concours des ministres, pour appeler la nation à confirmer ou à détruire une majorité et un Cabinet soupçonnés de ne plus représenter le sentiment général. »

Prévost-Paradol ne cache pas ses préférences pour la dissolution prononcée par le roi. Pour lui, la dissolution prononcée par le Cabinet a son avantage dans certains cas, quand il existe un désaccord entre le ministère et la Chambre ou entre la Chambre et l'opinion générale du pays. Mais la dissolution royale seule peut intervenir efficacement, si on suppose l'existence d'un ministère attaché au pouvoir en dépit de l'opinion et d'une majorité attachée à son siège en dépit des électeurs, soit que ce ministère et cette majorité se fassent illusion sur l'état vrai des esprits, soit même qu'éclairés sur la situation

ils espèrent la changer en tenant tête à l'orage. La situation sera sans issue, à moins que quelqu'un, qui ne soit ni la majorité ni le ministère, ait le droit de dissoudre le Parlement et d'appeler la nation à des élections nouvelles. Ce ne peut être que l'office du monarque constitutionnel.

« Placé au-dessus des partis, n'ayant rien à espérer ni à craindre de leurs rivalités et de leurs vicissitudes, son unique intérêt, comme son premier devoir, est d'observer avec vigilance le jeu de la machine politique, afin d'y prévenir tout grave désordre. Le plus périlleux de ces désordres, c'est, comme nous l'avons dit, le désaccord qui peut survenir pendant le cours d'une législature entre la majorité de la nation et l'Assemblée qui la représente. Etudier constamment l'état des esprits, comparer avec une attention impartiale autant qu'éclairée les tendances actuelles du pays et la conduite de ses représentants, se demander chaque jour si l'accord existe entre la nation et ses mandataires, intervenir enfin, en temps opportun, par le droit de dissolution pour rétablir cet accord, s'il est troublé, voilà la tâche exclusive du roi constitutionnel, voilà le genre de concours que la Constitution attend de lui, voilà l'inestimable service qu'il peut rendre à sa patrie et qu'elle ne peut espérer que de lui seul. Il ne faut ni lui demander, ni lui permettre autre chose. Ce surveillant général de l'Etat doit rester l'arbitre des partis et n'appartenir à aucun.

« Il ne doit montrer de préférence pour aucun ministère, pour aucune personne, et, si cela était possible, pour aucune opinion. Mais comme on ne peut attendre ni exiger d'un homme cette abstention complète de l'esprit et cette réserve absolue du jugement, il suffira qu'on sache le souverain incapable de faire fléchir devant ses inclinations et ses sympathies personnelles le grand devoir de sa charge,

Il acceptera donc avec une égale bienveillance tous les cabinets que la majorité lui envoie et concourra avec eux, sans arrière pensée, à l'œuvre du gouvernement dans le très petit nombre de choses qui exigent ou admettent son intervention personnelle. Ils se séparera de ces cabinets sans difficulté le jour où la majorité leur fera défaut, enfin et surtout, il ne perdra jamais de vue la nation, juge définitif des majorités et des ministères, et au moindre soupçon d'un dissentiment entre l'opinion et le pouvoir, il enverra les partis en présence se pourvoir devant le tribunal suprême, afin qu'une prompte décision dissipe toute incertitude (1) ».

Le droit de dissolution, ajoute Prévost-Paradol, ne peut être d'aucun secours, s'il est seulement entre les mains du Cabinet, car on ne peut exiger, ni supposer que ce Cabinet en fasse usage contre ses partisans et contre lui-même.

W. Bagehot au contraire, tout en croyant un roi indispensable à un gouvernement, ne pense pas qu'il soit doué d'une intelligence et d'une impartialité suffisantes pour bien remplir une tâche si grande et si délicate. Généralement un roi naît avec l'intelligence moyenne des hommes et il est peu préparé au maniement des affaires par nos éducation. Pour saisir le moment où, malgré l'opposition d'un ministère qui a la majorité, son devoir est de dissoudre le Parlement, il faut être un homme d'État de quelque habileté. Or un roi constitutionnel est celui qui, dès sa jeunesse, trouve dans son genre de vie le moins de stimulants, et, dans son entourage, le plus d'obstacles à la culture intellectuelle.

D'ailleurs la crise, que prévoit Prévost-Paradol et à laquelle il veut remédier par le pouvoir de dissolution

(1) PRÉVOST-PARADOL, *La France Nouvelle*, p. 145 et s.

royale, est actuellement presque impossible, en Angleterre du moins. Cette crise éclaterait si la majorité du Parlement s'obstinait à méconnaître par ses actes la volonté formelle des électeurs. Mais les membres du Parlement tiennent beaucoup trop à être réélus, pour s'opposer aux désirs énergiques de leurs commettants. Ce ne sont pas les désaccords du Parlement avec les collèges électoraux qu'il faut redouter, c'est au contraire l'excès de sa soumission aux vœux populaires dans leurs écarts momentanés.

La dissolution exercée par le Cabinet est bien préférable. C'est lui le mieux placé pour prononcer une dissolution, surtout quand on se trouve en présence d'une assemblée qui, par ses caprices dans le choix des ministres, empêche tout gouvernement stable. C'est le premier ministre qui peut, mieux que tout autre, remédier à cette situation. C'est lui qui est le plus intéressé à conserver son administration, par conséquent c'est lui qui est le plus capable d'employer utilement et adroitement les moyens de se maintenir au pouvoir. La meilleure façon de remédier aux caprices du Parlement, c'est de donner le pouvoir de dissoudre aux ministres choisis par lui ; cela vaut mieux que de réserver ce pouvoir à une autorité étrangère.

En Angleterre, le roi règne mais ne gouverne pas. En théorie la reine jouit des pouvoirs les plus considérables, mais son rôle est notablement restreint. D'après la rigueur du droit elle a le droit exclusif de dissoudre le Parlement ; mais en fait, ce privilège ne lui est plus reconnu. La dissolution royale, préconisée par Prévost-Paradol, n'existe plus en Angleterre. En droit, le roi n'est pas obligé de dissoudre le Parlement lorsque le Cabinet le lui demande, et il a le droit de le dissoudre

malgré le Cabinet ; mais en pratique c'est toujours le Cabinet qui provoque et obtient la dissolution, lorsqu'il veut appeler de la Chambre des Communes par laquelle il a été choisi à celle qui doit la remplacer.

En Angleterre, le premier ministre, placé en tête du Cabinet, est toujours le *leader* du parti qui a la majorité à la Chambre des Communes, un homme considérable par son mérite et son habileté. Il est le personnage le mieux placé pour juger de l'opportunité d'une dissolution, car une bétise peut lui faire perdre sa place et causer un tort irrémédiable à son parti. Aussi un souverain d'Angleterre ne saurait dissoudre le Parlement contre la volonté et contre l'intérêt d'un ministère qui est au pouvoir. Sans doute le roi pourra renvoyer un semblable ministère, et le remplacer par un autre dont il prendra l'avis pour dissoudre les Chambres ; mais même avec ces précautions, en agir ainsi avec un ministère qui aurait une forte majorité au Parlement, ce serait faire une sorte de coup d'État presque impossible à supposer.

« On n'imagine pas que la reine Victoria elle-même, dit Bagehot, malgré l'autorité et le respect dont elle est environnée, à un plus haut degré peut-être que tous ses prédécesseurs, se permette jamais de recourir à une pareille mesure. Que penserait-on s'il lui arrivait soudain de tenir ce raisonnement : les whigs sont en majorité dans le Parlement actuel, mais je crois que le pays est favorable aux tories ; je vais congédier le ministère wig, choisir un ministère tory, puis dissoudre le Parlement pour voir si le pays n'élira pas un Parlement contraire aux idées dominantes du Parlement actuel. — Que penserait-on ? Aucun Anglais ne pourrait rêver à une catastrophe de cette nature et qui lui semble appartenir aux phénomènes

nes d'un monde tout différent de celui qu'il habite (1) ».

Toutefois la reine ne se borne pas à un rôle absolument figuratif. Il n'est pas douteux qu'elle donne des avis et des conseils ; mais, en fait, les ministres s'y montrent plus ou moins dociles. Cependant il faut reconnaître que son opinion doit, en général, être digne d'attention ; car, au milieu de tous les changements de personnes, le souverain a sur les ministres l'avantage que donnent la longue expérience, les larges vues, la position élevée, le dégagement absolu des liens de parti.

Ce n'est que par une lente évolution que la prérogative de la Couronne a été ainsi limitée. Il est intéressant de suivre les étapes successives qui ont amené en Angleterre une transformation si profonde.

La royauté anglaise était au début, comme en France, une monarchie féodale. Mais à la différence des rois féodaux français, les rois d'Angleterre jouissaient de prérogatives immenses. La longue lutte que la monarchie anglaise presque absolue eut à soutenir contre le Parlement aboutit au gouvernement représentatif, tandis que, en France, les États-Généraux disparurent peu à peu pour laisser place à une monarchie toute puissante. Entre autres causes de cette progression inverse il faut retenir que le Parlement anglais contient dès le début la représentation élective de la nation toute entière, et que la noblesse féodale et la classe moyenne s'unirent contre le pouvoir royal, tandis qu'en France, les États-Généraux ne représentèrent d'abord qu'une partie de la population, les seigneurs laïques et ecclésiastiques directement convoqués par le roi et les députés élus des villes privilégiées, et que la classe moyenne s'unit au pouvoir royal contre les seigneurs féodaux.

(1) BAGEHOT, *La Constitution anglaise* (traduction Gaulhiac), Introduction, p. VIII.

Les rois féodaux anglais avaient seuls le droit de convoquer le Parlement du royaume et de le dissoudre à leur gré. Mais cette prérogative fut limitée de bonne heure par le principe que le roi ne pouvait faire aucune loi ni imposer aucune taxe sans le consentement du Parlement. La vitalité de ce principe a toujours subsisté durant toute la suite de l'histoire d'Angleterre. Les rois les éludaient à travers les interprétations des légistes ou les violaient tant que leur permettaient leur force passagère et la docilité momentanée du peuple. Néanmoins toutes les fois qu'ils voulurent briser ouvertement ces restrictions à leur puissance ils furent obligés de reculer devant une opposition inflexible.

Dès le commencement du ^{xiv}^e siècle, le Parlement avait demandé qu'il y eut au moins une session chaque année. Un statut d'Édouard II (1312) décida que le Parlement s'assemblerait une ou deux fois par an et, sous le règne d'Édouard III, deux lois posèrent le principe qu'il y aurait une session chaque année. Cette disposition fut souvent violée et les souverains prirent l'habitude d'espacer les sessions.

Les irrégularités commencèrent sous Henri VI, elles continuèrent sous Édouard IV, qui laissa parfois s'écouler quatre années sans convoquer les Chambres, et elles s'accrochèrent encore sous les Tudors, Elisabeth s'abstenant pendant dix années de convoquer un seul Parlement.

En même temps, les règles relatives à la durée des Parlements se modifièrent. A l'origine, les représentants étaient libres, aussitôt qu'ils avaient terminé l'examen des affaires pour lesquelles on les avait convoqués, et, s'il survenait de nouvelles questions, on procédait à d'autres élections. La vie de chaque assemblée était alors très courte ;

il y avait souvent plusieurs Parlements pendant la même année. Dans certains cas, il suffisait d'une seule séance pour terminer les affaires ; dans d'autres, la session se prolongeait pendant plusieurs semaines. Dès le règne d'Edouard I^{er}, on fit une exception à l'habitude de procéder, chaque fois, à l'élection de nouveaux membres et l'on prorogea simplement le Parlement existant. On rencontre encore des ordonnances *ad Parliamentum continuandum* sous Edouard II et sous ses successeurs. A partir du règne de Henri VI, on voit le même Parlement durer plus d'une année et sous le règne d'Edouard IV l'on arrive à deux ans et demi ; sous Henri VIII, la durée dépasse cinq ans (1).

Ce fut sous les Stuarts que commença la lutte la plus vive entre le Parlement et la couronne. Jacques I^{er} et Charles I^{er} voulurent établir la monarchie absolue et de droit divin telle qu'elle était pratiquée en France à leur époque. Le gouvernement des Tudors avait été despotique et les Parlements qui s'étaient succédé sous leur règne avaient été serviles, mais le but des Stuarts fut de vouloir réclamer en droit le pouvoir que les Tudors avaient exercé en fait. Leur premier soin fut de tenter d'échapper aux entraves résultant de la convocation des Parlements.

Jacques I^{er} réunit le Parlement le moins souvent possible, et quand il était en session, il eut souvent recours à des dissolutions subites, qui coupaient court aux débats en éteignant momentanément la voix des Communes, mais qui ne faisaient qu'augmenter leur mécontentement quand elles revenaient après de nouvelles élections. Entre autres protestations contre l'absolutisme royal, qui voulait dénier

(1) DE FRANQUEVILLE. *Le gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, p. 50 et s.

aux Communes tout contrôle sur les affaires du gouvernement, on peut signaler celle du 18 décembre 1621, qui eut pour contre-coup la dissolution du Parlement : « Les libertés, franchises, privilèges et juridictions du Parlement sont le droit incontesté et l'héritage des sujets d'Angleterre, les affaires graves concernant le roi, l'État et la défense du royaume et de l'Église d'Angleterre, le soin de faire et maintenir les lois, d'examiner les plaintes et griefs qui s'élèvent journellement dans ce royaume, sont le sujet propre et le légitime objet de l'examen et des débats dans le Parlement. Dans le maniement et la conduite des affaires, chaque membre de la Chambre doit avoir la liberté de parler pour proposer, traiter, discuter et terminer les dites affaires ; les Communes en Parlement ont même liberté et même franchise de traiter ces matières dans l'ordre et de la manière qui leur semblera convenable, et chaque membre en particulier de la dite Chambre est également affranchi de toute citation, emprisonnement et vexations (autres que les mesures de la Chambre elle-même) pour ou au sujet d'aucun bill, discours, observation ou déclaration d'aucune manière ou de matières touchant le Parlement ou les affaires du Parlement (1) ».

Charles I^{er}, dès le début de son règne, eût recours aux mêmes procédés de dissolutions prématurées. Mais chaque nouvelle Chambre des Communes héritait des sentiments de celle qui l'avait précédée. Les mêmes hommes, pour la plupart, revenaient au Parlement plus irrités. Les résistances de la nation forcèrent Charles à approuver la fameuse Pétition des droits de 1627. On y énumérait quatre

(1) HALLAM, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*. (Traduct. Guizot), t. II, p. 127.

griefs et l'on demandait : « 1° Qu'aucun homme libre ne soit tenu de faire un don, prêt ou b n volence ou de payer une autre taxe de même nature, sans un vote du Parlement ; 2° que nul ne puisse être emprisonné contrairement aux lois ; 3° que les soldats et marins ne soient plus logés chez les habitants ; 4° que les cours martiales soient supprimées. »

Pour se délivrer des importunités de la Chambre des Communes, Charles I^{er} résolut de régner sans le concours du Parlement. Dans une longue déclaration des motifs de la dissolution du Parlement de 1629, il annonça ses intentions sur la man re de gouverner. Cet acte f t suivi d'une proclamation dans laquelle il annonça « qu'il regarderait comme une insolence l'avis de quiconque lui prescrivait une époque pour la convocation d'un Parlement, assemblée dont la réunion, la durée et la dissolution étaient toujours en sa seule puissance ».

Pendant dix ans, Charles régna sans Parlement, mais des difficultés sans cesse renaissantes pour percevoir les impôts, des troubles intérieurs l'obligèrent à la convocation d'un nouveau Parlement, en avril 1640. Un mois après, le roi, qui ne l'avait appelé que parce qu'il n'y avait pas d'autre alternative, prononça sa dissolution. Les remontrances des pairs, les réclamations du peuple le contraignirent   convoquer un autre Parlement, en novembre 1640 : c'est celui qui porte dans l'histoire le nom de Long-Parlement et qui vota la mort de Charles I^{er} et proclamation de la République en Angleterre. Le premier acte de cette Assemblée f t de rendre un bill, destiné à prévenir les excès qui devaient leur origine à la longue interruption des Parlements. Les Parlements étaient nommés pour trois ans ; tout Parlement devait être dissous de fait à l'expiration de la troisième année depuis son ouverture, à moins qu'il ne si ge t à cette époque, et,

dans ce cas, la dissolution devait avoir lieu à son premier ajournement ou à sa première prorogation. Le chancelier ou garde du grand sceau devait prêter serment de convoquer un nouveau Parlement dans les trois ans après la dissolution du dernier, sous peine d'être déclaré incapable de garder son office et passible de peines plus graves.

En cas d'inexécution de cette mesure, il était enjoint aux pairs, autorisés à cet effet, de s'assembler à Westminster et d'expédier des *writs* aux schériffs. Les schériffs eux-mêmes, si les pairs ne remplissaient pas ce devoir, avaient ordre de faire procéder aux élections ; et enfin, à défaut des schériffs, après un délai déterminé, les électeurs eux-mêmes devaient choisir leurs représentants. Aucun Parlement ne devait à l'avenir être dissous ou ajourné dans les cinquante jours qui suivaient son ouverture. Le roi dut donner son assentiment à cette mesure (1).

Cette loi fut formellement abrogée après la Restauration, comme ayant été faite « en dérogation aux justes droits et à la prérogative de Sa Majesté, inhérents à la couronne impériale de ce royaume pour la convocation des Parlements ». Cependant on ajouta que les Parlements ne pourraient pas être à l'avenir interrompus au delà de trois ans au plus. Le principe du bill du Long-Parlement continua donc à subsister ; ce qui fut supprimé, ce sont les clauses inusitées qui avaient été établies pour en garantir l'observation. Néanmoins la nécessité de ces garanties apparut, car près de quatre ans s'écoulèrent entre la disparition du dernier Parlement de Charles II et sa mort (2).

(1) HALLAM, *loc. cit.*, t. II, p. 352 et s.

(2) HALLAM, *loc. cit.*, t. III, p. 273.

La Révolution de 1688 fut le triomphe des principes constitutionnels sur ceux d'une monarchie absolue. En conférant la couronne à un prince étranger, le Parlement prit soin de limiter les pouvoirs du souverain par le Bill des droits du 24 février 1689. Les principes posés sont au nombre de six :

« 1^o Il sera tenu fréquemment des Parlements ; 2^o les élections parlementaires seront libres ; 3^o la liberté de la parole est assurée aux membres du Parlement qui ne pourront être traduits en justice à raison de leurs discours ; 4^o aucun impôt ne peut être levé sans avoir été voté par le Parlement ; 5^o le souverain ne peut ni lever ni entretenir une armée en temps de paix, si ce n'est avec le consentement du Parlement ; 6^o le souverain ne peut pas suspendre les lois, ni dispenser de leur exécution. »

Sous le règne de Guillaume III, l'histoire constitutionnelle d'Angleterre fit un pas important. Le Parlement sut mettre la royauté sous sa dépendance et rendre nécessaire sa convocation annuelle. En 1694, les deux Chambres adoptèrent un bill rétablissant la loi limitant à trois ans la durée des Parlements. La clause contenue dans l'acte de Charles II contre l'interruption des Parlements y était répétée. Les sessions annuelles furent rendues indispensables par la nécessité de voter le *Mutiny bill* : pour que l'armée ait une existence légale et soit tenue à obéissance, il faut que le bill accordant des subsides nécessaires à son entretien ait été voté par le Parlement. Or, le consentement du Parlement est donné seulement d'année en année. De même le budget annuel ne put être établi sans un vote du Parlement, qui a même toujours maintenu le principe de la spécialité des crédits et condamné la pratique des virements.

Ces usages furent une des causes de la puissance des

Parlements d'Angleterre. Il devenait nécessaire que le pouvoir royal fut toujours en parfait accord avec la majorité du Parlement. Le gouvernement parlementaire et la responsabilité des ministres remplacèrent le gouvernement arbitraire des Stuarts. L'ascendant politique de la Couronne continua à se maintenir ; mais le rôle personnel du souverain fut considérablement restreint. Guillaume III fut son propre ministre ; mais, après lui, une succession de souverains incapables mit bientôt en pratique la théorie de la responsabilité ministérielle. Tous les départements du pouvoir exécutif furent dirigés par des ministres, pris dans le parti qui avait la majorité au Parlement, responsables envers le Parlement de tous les actes de leur administration, sans l'avis desquels aucun acte ne pouvait s'accomplir et qui donnaient leur démission quand la Couronne n'acceptait pas leur avis ou que le Parlement désapprouvait leur politique. Avec des ministres ainsi responsables, « le roi ne pouvait mal faire. » En cas d'abus de pouvoir, les ministres étaient condamnés et non le roi. En cas de mécontentement contre le pouvoir, au lieu d'une révolution il n'y avait qu'un changement de ministère. A des conflits dangereux entre la Couronne et le Parlement avait succédé la lutte entre des partis rivaux pour obtenir la majorité dans le Parlement. Le fardeau des affaires publiques retombait donc en entier sur les ministres : ils déchargeaient la Couronne de ses soucis et de ses périls, mais, en même temps, ils s'approprièrent presque toute son autorité et ses prérogatives (1).

Le gouvernement de la maison de Hanovre fut particulièrement favorable au développement de ce régime.

(1) ERSKINE MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (traduct. de Witt), t. I, p. 9 et s.

George I^{er} et George II conservaient toute leur sollicitude pour le Hanovre. Les affaires anglaises, la société anglaise et même la langue anglaise leur étaient à peu près étrangères. Ils prêtaient leur appui à des ministres compétents et agissaient d'après leur avis. Ce fut sous le règne de George I^{er}, en 1716, que l'acte limitant à trois années la durée maximum des Parlements fut abrogé. Le trône de George I^{er} était peu solide ; une révolte contre son autorité était à peine réprimée ; l'Angleterre était menacée d'une invasion étrangère, les partis étaient exaspérés et le gouvernement se sentait impopulaire. Les ministres n'osèrent pas faire les élections dans ces circonstances. Ils présentèrent à la Chambre des Lords un bill, qui portait à sept années la durée des Parlements. Quoique vivement combattue la mesure fut adoptée. On objectait qu'une assemblée ne peut être considérée comme représentant vraiment le pays pendant une durée plus longue que celle pour laquelle elle a été nommée. Aux Communes, la discussion fut ardente, mais la majorité se trouva considérable et le bill septennal fut voté. Il y avait là quelque chose d'inconstitutionnel : que les deux Assemblées votassent une loi limitant la durée des Parlements à venir, c'était parfaitement légitime ; ce qui ne l'était point, c'était que des membres élus pour trois années eussent l'audace de prolonger la durée de leur propre pouvoir (1). Dès les premières années du règne de George II, le Parlement fut saisi de projets tendant à remettre en vigueur l'acte triennal, mais ils n'aboutirent pas et la durée légale des Parlements est encore aujourd'hui de sept années.

Il en est résulté que le droit de dissolution a été employé dans un nouveau sens. Il sert à abréger la durée normale

(1) DE FRANQUEVILLE, *loc. cit.*, t. I, p. 283.

des Parlements. Le plus souvent en effet la Chambre, à mesure qu'elle approche de la fin de la période septennale est divisée et énervée, souvent elle ne reflète plus l'opinion du pays. Une dissolution est le moyen naturel de mettre un terme à cette situation.

Georges III vit d'un œil jaloux le pouvoir de ses ministres et le regarda comme un empiétement sur le sien propre. Pendant son règne il voulut toujours maintenir ses prérogatives. Il n'hésitait pas à renvoyer ses ministres, bien qu'ils fussent soutenus par une grande majorité dans le Parlement, et à dissoudre la Chambre des Communes pour obtenir une majorité conforme à ses vues. C'est ce qui se produisit en 1783 au moment où Pitt fut appelé aux affaires. Le roi renvoya le ministère de lord North et de Fox qui avait la confiance du Parlement et demanda son concours à Pitt. Celui-ci trouva en face de lui une formidable opposition. On lui conseillait une dissolution ; mais, il avait la conviction qu'il fallait ramener à lui l'opinion publique avant de faire un appel au peuple. L'opposition, sûre de sa majorité actuelle, fit tous ses efforts pour empêcher une dissolution qu'elle croyait imminente. Le lendemain du renvoi des précédents ministres, l'opposition insista pour faire retarder de deux jours la troisième lecture du bill sur l'impôt foncier, afin, comme en convenait Fox, de ne « le pas laisser sortir de leurs mains, avant d'avoir avisé aux mesures à prendre pour se mettre en garde contre les maux qu'on pouvait attendre d'une dissolution ». Le 22 décembre, la Chambre se forma en Comité pour examiner l'état de la nation. On vota une adresse à la couronne, qui représentait que « d'alarmantes rumeurs s'étaient répandues au sujet d'une dissolution projetée du Parlement, que des inconvénients et des dangers résulteraient probable-

ment d'une prorogation ou d'une dissolution du Parlement dans la situation difficile et critique des affaires », puis elle conjurait Sa Majesté « de laisser ses fidèles Communes poursuivre le travail de la session dont l'accomplissement est si nécessaire à la liberté publique ». En dépit de l'assurance que Pitt n'avait nullement l'intention de conseiller la dissolution et qu'il n'y consentirait que si d'autres la conseillaient, l'adresse fut votée et portée au roi par la Chambre toute entière. Dans sa réponse, le roi déclara aux Communes qu'il ne comptait « empêcher leur réunion par aucun exercice de la prérogative qu'il avait de proroger ou de dissoudre ». On remarqua que cette assurance ne s'appliquait qu'à la réunion du Parlement après les vacances de Noël et qu'elle n'était pas de nature à dissiper les inquiétudes de l'opposition.

Après Noël, l'opposition reprit son attitude offensive. Fox affirma que le Parlement ne pouvait être dissous par le roi au milieu d'une session, et il proposa en conséquence à la Chambre de se former en Comité sur l'état de la nation : « Conservons, dit-il, la beauté de notre Constitution, de cet heureux équilibre pratique, qui a toute l'efficacité de la monarchie et la liberté de la république, modérant le despotisme de l'une et la licence de l'autre. » Dans le débat qui suivit, l'opposition chercha à arracher la promesse qu'il n'y aurait pas de dissolution ; mais Pitt dit qu'il ne « se permettrait pas de compromettre la prérogative royale, ni d'en trafiquer dans la Chambre des Communes ». Ne pouvant obtenir un engagement du ministère, l'opposition se mit en quête d'obstacles efficaces à une prochaine dissolution. La Chambre s'étant formée, à deux heures et demie du matin, en Comité pour examiner l'état de la nation, Fox proposa immédiatement une résolution, qui fut votée sans division, portant qu'il y avait crime à employer, après

une dissolution ou une prorogation, les fonds que le Parlement n'avait point appliqués à un service spécial. Il obtint, en outre, l'ajournement du *Mutiny Bill* jusqu'au 23 février. Ces résolutions furent suivies de motions refusant toute confiance aux ministres. Deux jours après, la Chambre, réunie en Comité, vota un ordre du jour portant « que le maintien des ministres actuels dans des postes de la plus haute importance et responsabilité est contraire aux principes constitutionnels, et fatale aux intérêts de Sa Majesté et de son peuple »- On provoqua encore Pitt à déclarer ses intentions au sujet de la dissolution ; mais, à la grande indignation de ses adversaires, il garda le silence. Enfin, le 26 janvier, il déclara que, dans l'état actuel des affaires, il ne conseillerait pas une dissolution. La Chambre vota une résolution affirmant qu'elle comptait sur l'assurance donnée par le roi, que l'examen des affaires de la Compagnie des Indes Orientales ne serait interrompue ni par une prorogation, ni par une dissolution. Une nouvelle série de résolutions réclamant le renvoi des ministres resta aussi impuissante que les précédentes à ébranler la fermeté du ministre. L'opposition ajourna alors le vote du *Mutiny Bill*, s'attendant à ce que ce vote fut le signal d'une dissolution immédiate. Elle fit un dernier effort dans une adresse au roi, en justifiant son refus par le maintien des ministres au pouvoir. La lutte parlementaire était à son terme. Le nombre des opposants avait été toujours en décroissant, le *Mutiny Bill* passa, et, le 24 mars 1784, le Parlement fut prorogé. Le lendemain il fut dissous. Les résultats de la dissolution prouvèrent que Pitt avait choisi son moment pour faire appel au peuple. Le pouvoir passait aux tories pour de longues années (1).

(1) ERSKINE MAY, *loc. cit.*, t. I, p. 73 et s.

En 1807, George III fit le même usage de sa prérogative. Le cabinet Grenville, voulant faire disparaître quelques unes des incapacités dont les catholiques étaient frappés dans l'armée, George fit savoir qu'il était personnellement opposé à la mesure, et il demanda à ses ministres l'engagement écrit de ne jamais, sous aucun prétexte, lui proposer de nouvelles concessions en faveur des catholiques, ou même de lui offrir un avis à ce sujet. Sur leur refus de souscrire à une telle condition, il les congédia, et la Chambre des Communes, ayant discuté, à ce propos, l'exercice de la prérogative de la Couronne, fut aussitôt dissoute, afin, disait la proclamation royale, « de donner aux sujets de Sa Majesté la meilleure occasion de montrer qu'ils sont décidés à la soutenir dans tout exercice de ses prérogatives conforme aux devoirs sacrés qu'elles lui imposent, et utile au bien de son royaume et à la sécurité de la Constitution. » Les élections donnèrent raison au roi,⁽¹⁾ et le duc de Portland revint aux affaires avec un ministère tory. Lors de la réunion du nouveau Parlement, on proposa, dans les deux Chambres, des amendements à l'adresse, pour blâmer la dissolution comme « fondée sur de vains et injurieux prétextes », mais ils furent rejetés à une grande majorité (1).

L'action de la Couronne ne fut ni moins prépondérante ni moins active sous George IV et Guillaume IV. En 1831, ce dernier intervint personnellement, à propos de la réforme électorale, pour dissoudre un Parlement à peine nommé (2). En 1834, s'imaginant que l'opinion publique abandonnait les whigs et passait aux tories, il crut hâter cette transition en renversant un ministère whig

(1) ERSKINE MAY, *loc. cit.*, t. I, p. 406 et s.

(2) V. *supra*, ch. III.

présidé par lord Melbourne, qui avait une forte majorité. au Parlement. Il confia le pouvoir à Robert Peel et aux tories, en leur donnant l'autorisation de dissoudre la Chambres des Communes. Les évènements lui démontrèrent son erreur. Les whigs revinrent avec une majorité suffisamment homogène pour obliger les ministres à se retirer et le gouvernement de lord Melbourne fut rétabli. Les Communes votèrent une résolution exprimant le regret que « le progrès des réformes ait été interrompu et entravé par la dissolution inutile d'un Parlement, ardemment disposé à poursuivre vigoureusement les mesures que le peuple appelle le plus justement et le plus vivement de ses vœux. »

Ce fut la dernière circonstance dans laquelle la dissolution royale ait été employée. La réforme électorale de 1832 eut pour effet surtout de supprimer l'usage des anciens procédés de corruption. Le souverain s'est trouvé dès lors en face de Cabinets fortement constitués et de Parlements indépendants : son influence personnelle devait fatalement cesser. Le droit de dissolution est devenu exclusivement une ressource du ministère.

L'autorité royale n'a pas subi en Belgique une dépression aussi profonde qu'en Angleterre. La maison de Hanovre n'a fourni à l'Angleterre que des souverains médiocres, aucun n'a montré d'aptitudes sérieuses pour le gouvernement. La reine Victoria, malgré son tact politique, n'apporte pas au gouvernement une attention aussi soutenue que peut le faire un roi. Au contraire, les rois qui ont régné jusqu'à présent sur la Belgique ont possédé une expérience et une compétence exceptionnelles. Éloignés impartialement des luttes des partis, ils ont pris généralement un intérêt des plus vif et une part des plus active au gouvernement. Ils ont pu apporter dans les dis-

cussions du Conseil et dans les entretiens privés une éloquence particulièrement persuasive et la pratique constitutionnelle ne les a point privés du droit de provoquer la démission du Cabinet et la dissolution des Chambres (1).

Le refus du roi d'accorder la dissolution réclamée par les ministres est mentionné à plusieurs reprises dans l'histoire parlementaire de la Belgique. En 1841, le Sénat avait témoigné, par une adresse au roi, ses dispositions hostiles à l'égard du ministère, qui répondit en demandant la dissolution de cette assemblée. Elle lui fut refusée et il se retira. En 1846, le ministère Van de Weyer, composé de libéraux et de catholiques se retira, M. Rogier accepta de prendre la direction des affaires en formant un cabinet libéral homogène, à la condition de pouvoir dissoudre les Chambres, au cas où elles ne voteraient pas les parties principales de son programme. Le roi refusa de lui accorder cette faculté et le ministère Rogier ne put se constituer. En 1864, M. Deschamps posa les mêmes conditions à son acceptation de constituer le cabinet, le roi n'y voulut pas accéder et le ministère ne fut pas formé.

En Italie, la coutume anglaise n'a pas pénétré davantage : les rois y ont conservé leur liberté d'action. Leur influence personnelle est comparable à celle du roi des Belges, quoiqu'elle soit plus variable. « Les souverains italiens doivent la grande part qu'ils ont exercée dans le gouvernement à leurs qualités personnelles, au prestige dont la Constitution du royaume d'Italie a entouré la dynastie de Savoie et surtout à l'état de confusion dans lequel sont plongés les groupes parlementaires. N'ayant jamais devant lui une majorité fixe, mais une simple coalition d'éléments divers toujours prêts à se dissoudre pour entrer

(1) DUPRIEZ, *Les Ministres*, t. I, p. 224.

dans une autre combinaison plus favorable à leurs intérêts particuliers, le roi ne se sent pas suffisamment enchaîné par les avis de ses conseillers. Ceux-ci, de leur côté, s'appuyant sur une base instable, ne peuvent opposer à la volonté royale une résistance décidée, ni la diriger au gré de leurs désirs (1). » Le roi peut donc se laisser guider par ses préférences personnelles et par des considérations politiques, notamment quand la dissolution de la Chambre est réclamée par ses ministres.

En France, la Charte de 1814, qui organisait la monarchie constitutionnelle, contenait l'article 50, ainsi conçu : « Le roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge et peut dissoudre celle des députés des départements, mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois. »

Dès les premières années du règne de Louis XVIII, apparut l'antagonisme entre les deux doctrines opposées qui luttaient depuis si longtemps en Angleterre : d'un côté, la doctrine de l'intervention personnelle du roi, qui a le droit de choisir à son gré les ministres, même contre la volonté de la Chambre et le laisse maître du pouvoir exécutif par conséquent du pays ; de l'autre, la doctrine parlementaire, qui déclare le roi obligé de prendre ses ministres dans la majorité et met le pouvoir exécutif sous la domination du Parlement, qui par un vote de défiance peut le contraindre à se retirer. Toutes les dissolutions des règnes de Louis XVIII et de Charles X ont eu pour but de faire triompher le principe de la prépondérance de la prérogative royale.

Louis XVIII, craignant que les collèges électoraux lui fussent peu sympathiques, avait pris l'engagement de ne

(1) DUPRIEZ, *loc.cit.*, t. I, p. 293 et s.

pas rétablir la dime et les droits féodaux ; il avait rassuré les possesseurs de biens féodaux et constitué un ministère avec des hommes notoirement libéraux, à la tête desquels se trouvaient Talleyrand et Fouché. Mais bientôt son entourage le poussa à des mesures de répression contre les fonctionnaires et tous les individus qui avaient joué un rôle pendant les Cent Jours.

La Chambre des représentants des Cent Jours ayant été dissoute par une ordonnance du 13 juillet 1815, les élections nouvelles, faites en pleine période de réaction, sous l'impression de l'invasion et de la terreur, donnèrent une Chambre composée d'une grande majorité d'*ultras*, royalistes « plus royalistes que le roi », recrutés parmi les émigrés et les gentilhommes de campagne, qui regardaient comme leur chef non pas le roi, mais le frère du roi, le comte d'Artois, le futur Charles X. Il ne s'y trouvait qu'une minorité royaliste, partisan de la Charte et du ministère. Le roi, d'abord satisfait de cette unanimité royaliste, la surnomma la *Chambre introuvable*.

Le comte d'Artois, avant même l'ouverture de la session, fit renvoyer Talleyrand et Fouché, qui furent remplacés par le duc de Richelieu et Decazes. A peine entrée en session cette Chambre voulut mettre en pratique les idées de répression insatiable qui la dominaient. Elle prit à tâche d'alarmer et de blesser à la fois les opinions, les intérêts, les sentiments de toutes les classes de la société, ceux de la noblesse et du clergé seuls excepté. Les principes et les institutions les plus solidement établis en 1789 furent l'objet de ses attaques les plus vives et les plus passionnées. Chaque proposition, chaque discours avait pour but de s'élever contre l'abolition des prérogatives nobiliaires, contre l'égalité des partages, contre l'affranchissement de l'industrie, contre la liberté de conscience,

contre la séparation des choses civiles et des choses religieuses. Elle vota les lois d'exception : loi sur les cris séditieux, punissant de la déportation non seulement les cris mais les actes et les écrits les plus inoffensifs ; loi permettant d'emprisonner pendant un an, sans jugement, tout individu arrêté comme prévenu de crimes ou de délits contre la personne ou l'autorité du roi, contre les personnes de la famille royale ou contre la sûreté de l'État ; loi rétablissant les cours prévotales, chargées de juger les crimes politiques, qui rendaient des arrêts exécutoires dans les vingt-quatre heures, sans aucun recours d'appel ou de cassation. Elle abolit le divorce, sans discussion, comme « déshonorant le Code ». Elle proposa aussi d'abolir quelques-unes des institutions garanties par la Charte, l'Université, la Dette nationale, l'inamovibilité des juges et même elle demanda la restitution des biens nationaux. Mais ces tentatives de restauration furent arrêtées par les pairs.

L'accord entre le roi et la Chambre dura tant qu'il s'agit de prendre des mesures contre les adversaires de la royauté. Mais bientôt la Chambre entra en conflit avec le roi sur la question de leurs pouvoirs respectifs et sur l'organisation électorale. Le ministère était composé en majorité de royalistes du parti constitutionnel en minorité dans la Chambre. Le duc de Richelieu, qui le présidait, était l'ami personnel d'Alexandre I^{er}, ce qui assurait à la France la protection du tsar et facilitait les négociations pour le paiement de l'indemnité et l'évacuation du territoire. Trois ministres seulement appartenaient au parti des ultras ; c'étaient des amis du comte d'Artois, ils formaient avec lui un conseil occulte au pavillon Marsan, et leurs collègues les tenaient à l'écart. La majorité de la Chambre protestait contre le ministère, qui n'avait pas sa confiance et de-

mandait un ministère de majorité, suivant la théorie parlementaire. Le roi prétendait choisir librement ses ministres et la minorité libérale constitutionnelle soutenait le roi contre la majorité. L'orateur de ce parti, Royer-Collard, formula nettement la théorie de la suprématie du roi : « Du jour où le gouvernement ne consisterait que dans la majorité des Chambres et où il serait établi, en fait, qu'elle ne peut renvoyer les ministres du roi, c'en serait fait non seulement de la Constitution, mais de la royauté indépendante, de ce jour nous aurions la République ».

Sur la question électorale, les ultras demandaient l'élection à deux degrés, au canton et au département, et pour les électeurs du canton, l'abaissement du cens à cinquante francs, c'est-à-dire, l'extension du suffrage à près de deux millions d'électeurs ; ils demandaient une Chambre nombreuse et le renouvellement total de la Chambre au bout de cinq ans. Le roi et la minorité libérale voulaient conserver l'élection directe avec un corps électoral très restreint (moins de cent mille électeurs), en exigeant pour être électeur un cens de trois cents francs d'impôt ; ils demandaient le renouvellement partiel et la réduction du nombre des députés. La loi électorale proposée par les ultras fut votée par la Chambre et rejetée par la Chambre des pairs (avril 1816). Les ultras voulaient aussi diminuer le pouvoir des préfets et donner l'administration locale aux propriétaires. Les libéraux défendaient la centralisation créée par l'Empire.

Les rôles semblaient renversés. Les ultra royalistes soutenaient la doctrine des droits du Parlement contre le roi, et les libéraux défendaient les prérogatives du roi contre les royalistes. C'était le parti de l'ancien régime qui voulait affaiblir le roi au profit du Parlement, élargir le corps électoral et augmenter l'autonomie locale ; c'était

le parti libéral qui soutenait la suprématie du roi, le pouvoir des préfets et la limitation du suffrage. Cela vient de ce que les ultras voulaient faire passer le pouvoir à la noblesse des campagnes qui eut été maîtresse de la Chambre, grâce aux électeurs à cinquante francs, afin de rétablir un régime aristocratique ; les libéraux tenaient à conserver la domination du roi, des préfets et des électeurs à trois cents francs, parce qu'on les savait favorables au maintien du régime social né de la Révolution.

Devant cette hostilité croissante entre la Chambre et son ministère Louis XVIII s'empessa de clore la session (29 avril 1816). Pendant les vacances, les royalistes menèrent une telle campagne, surtout dans le midi, que le roi s'alarma sérieusement. D'autre part, les puissances coalisées, inquiètes des menées du comte d'Artois, qui s'était presque posé en rival de son frère, et de l'agitation créée dans toute la France par les discussions violentes et incohérentes de la Chambre, ne ménageaient pas les remontrances à Louis XVIII. Wellington lui écrivait catégoriquement : « Sire, les scènes qui se passent dans la Chambre des députés sont connues de tout le monde. Votre ministère, quoique possédant et méritant la confiance de Votre Majesté et celle de toute l'Europe n'y a point d'influence... Je dois à la vérité et à mon attachement à Votre Majesté et à la tranquillité de l'Europe d'avertir Votre Majesté qu'il est notoire que sa famille, les personnes de sa cour et celles des princes exercent dans la Chambre des députés une influence en opposition à celle de vos ministres et à leurs vues pour la marche des affaires... Le moment est venu où c'est absolument nécessaire pour Votre Majesté de se déclarer avec fermeté ». De son côté, le gouvernement russe adressa au roi un mémoire dans lequel il lui faisait comprendre que le re-

tour de la Chambre de 1815 était incompatible avec le repos de la France et devait, par une conséquence forcée, empêcher la libération du territoire. Enfin la Prusse proposa à la conférence européenne d'exiger du roi la dissolution.

Louis XVIII était fort humilié de paraître céder à la pression de l'étranger et très ennuyé à la perspective de déplaire à son frère dont il redoutait les récriminations. M. Decazes l'amena peu à peu à concevoir la nécessité de cette dissolution qu'il avait d'abord considérée comme dangereuse et presque impossible. Dans un mémoire qu'il lui adressa, il lui fit voir la prérogative royale méconnue, par la Chambre. L'attitude des députés depuis leur rentrée dans les provinces, prouvait que l'autorité royale n'était plus rien pour eux et qu'ils avaient l'intention bien arrêtée de contraindre la volonté du roi en lui imposant un autre ministère, qui exercerait le pouvoir en leur nom au lieu de l'exercer au nom du roi. Le roi avait donc à choisir entre son ministère et celui de la Chambre. Pour faire prévaloir sa volonté propre et son ministère, il n'avait besoin que d'user d'un de ses droits constitutionnels, le droit de dissolution (1). Cet argument, plus que tout autre, allait au cœur de Louis XVIII. Dans un autre rapport, qu'il fit d'accord avec le duc de Richelieu, le duc Decazes disait : « Il est nécessaire de dissoudre la Chambre, car elle entrave le gouvernement du roi, elle affaiblit son autorité, elle usurpe son pouvoir, elle tend à l'avilir et à l'annihiler... Il est nécessaire de la dissoudre, car il est de la nature de tous les pouvoirs de ne jamais reculer volontairement, car il est impossible de croire que des hommes éniivrés de leurs succès, circonvenus par leurs

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*, t. III, p. 470.

coteries, liés par des engagements et par un faux point d'honneur se désistent de leurs prétentions... Il est nécessaire de la dissoudre; car, avec elle, il n'y a pas de crédit, pas de budget, pas d'espoir de stabilité, pas de possibilité de ramener la confiance au dedans ni d'affranchir la France du joug de l'étranger. » Et pour justifier son opinion M. Decazes énumérait tous les actes par lesquels la Chambre de 1815 était parvenue à froisser, à irriter toutes les passions et tous les intérêts.

Le 14 août, à l'issue d'une séance du conseil des ministres, le roi se décida à prendre une résolution définitive. « Messieurs, dit-il, le moment est venu de prendre un parti à l'égard de la Chambre des députés; il y a trois mois, j'étais décidé à la rappeler; c'était encore mon avis il y a un mois, mais tout ce que j'ai vu, tout ce que je vois tous les jours prouve si clairement l'esprit de faction qui domine cette Chambre; les dangers dont elle menace la France et moi sont si évidents que mon opinion a complètement changé. De ce moment vous pouvez regarder la Chambre comme dissoute. Partez de là, Messieurs, préparez l'exécution de la mesure, et en attendant, gardez le secret le plus exact. J'y tiens absolument ». Le secret fut si bien gardé que lorsque parut, le 5 septembre 1816, l'ordonnance de dissolution, les ultras royalistes furent consternés de ce coup inattendu et ne purent rien entreprendre. La Chambre introuvable était tellement impopulaire que sa disparition fut accueillie dans toute la France avec la joie la plus vive. Les puissances étrangères, de leur côté, ne cachèrent pas leur satisfaction. Les élections nouvelles envoyèrent à la Chambre une majorité constitutionnelle.

La seconde dissolution prononcée par Louis XVIII eut lieu en 1823. La droite, aux élections partielles, était parvenue

à reprendre la majorité, depuis 1820. Le ministère Villèle était au pouvoir depuis 1821. La royauté se sentait consolidée après la campagne d'Espagne et il ne paraissait pas douteux qu'une Chambre nouvelle ne fut franchement royaliste. On voulait substituer le renouvellement intégral au renouvellement partiel pour donner à la Chambre moins de mobilité. On espérait que la nouvelle assemblée fixerait à sept ans, comme en Angleterre, la durée de chaque législature. On récapitulait avec complaisance toutes les grandes institutions religieuses et monarchiques dont une Chambre septennale pourrait doter la France, sans craindre qu'un revirement soudain d'opinion vint troubler son œuvre. Ce fut sous l'influence de ces considérations que le roi prononça la dissolution de la Chambre le 24 décembre 1823. La Chambre, élue en février 1824, fut composée d'ultras en si grand nombre qu'on la surnomma la *Chambre retrouvée*.

Charles X, en montant sur le trône, voulut mettre en pratique le programme des ultras dont il était le chef : rétablir une aristocratie foncière et l'autorité du clergé. On vota l'indemnité d'un milliard aux émigrés, la loi du sacrilège, les instituteurs furent mis sous la surveillance des évêques, etc. Cette politique suscita contre le parti au pouvoir une opposition formée de mécontents de diverses espèces, les libéraux directement persécutés, les grands industriels menacés par l'aristocratie foncière, les gallicans inquiets de voir se fortifier le parti des ultramontains. En 1827, le ministère Villèle, que Charles X avait conservé, mit le comble à la mesure en contresignant les trois ordonnances des 12 mars, 29 avril et 24 juin 1827, qui rétablissaient la censure de la presse et licenciaient la garde nationale, qui, à une revue passée par le roi avait eu l'audace de crier : « Vive la Charte ! A bas les minis-

tres! » Ces mesures soulevèrent de telles clameurs que Charles X dut retirer les ordonnances. Puis il prononça la dissolution de la Chambre, pour fortifier la royauté et maintenir au pouvoir son ministère, malgré l'opinion publique. Pour ne pas laisser aux opposants le temps de s'organiser, il convoqua les électeurs dans un délai de quinze jours. Mais les élections furent désastreuses pour le ministère, qui fut obligé de se retirer.

Ce fut surtout en 1830 qu'éclata le conflit entre la prérogative royale et la prérogative parlementaire. Charles X, plutôt que de renvoyer ses ministres devenus impopulaires au pays et aux représentants, préféra dissoudre deux fois la Chambre. Nous apprécierons ultérieurement (4) ces deux dissolutions, qui amenèrent la chute de Charles X, à propos de l'intéressante question de droit constitutionnel qu'elles ont soulevée.

Avec Louis-Philippe, ce fut la cause du gouvernement parlementaire qui triompha. Le Cabinet s'appuyait avant tout sur la Chambre élective, dont il émanait, conformément à la règle des majorités. Toutefois le ministère n'était pas sans échapper à l'influence constante du roi qui cherchait à lui imposer sa politique personnelle. C'est ainsi que Thiers, appelé à deux reprises à présider le Cabinet, dut chaque fois abandonner le pouvoir devant la résistance invincible qu'opposait le roi à ses projets.

En ce qui concerne la dissolution, Louis-Philippe ne la prononçait qu'après un mûr examen de la situation politique et il maintint intacte sa prérogative de l'accorder ou de la refuser. Mais elle fonctionna toujours conformément aux règles du gouvernement parlementaire. On ne trouve pas, sous la monarchie de Juillet, de cas de dissolution dû

(4) V. *supra* ch. vi.

à l'intervention personnelle du roi comme sous Louis XVIII et Charles X.

On a préconisé l'intervention directe du peuple dans l'exercice du droit de dissolution. Divers systèmes ont été proposés ou appliqués.

Bagehot est partisan du pétitionnement amenant la dissolution, en cas de désaccord entre le Parlement et le corps électoral, si au moins les trois cinquièmes des collègues électoraux la demandaient (1),

Le peuple anglais a parfois revendiqué le droit de prier la Couronne d'exercer sa prérogative, afin de donner au pays le moyen de condamner la politique du Parlement. En 1701, pendant une violente lutte entre le parti whig et le parti tory, de nombreuses pétitions et adresses furent présentées à Guillaume III, à l'instigation des whigs, pour demander la dissolution du Parlement, qui fût en effet dissous bientôt après. Le caractère constitutionnel de ces adresses ayant été mis en question, un vote de la Chambre des Communes affirma que « c'est le droit incontestable du peuple de présenter au roi des pétitions ou des adresses pour la convocation, la réunion et la dissolution du Parlement et pour le redressement des griefs ». En 1710, les tories eurent recours à une tactique du même genre, et des adresses furent portées à la reine Anne pour demander la dissolution et « assurer Sa Majesté que le peuple ne choisirait que des hommes dévoués à la Couronne et zélés pour l'Église. » En 1769, lord Chatham chercha auprès du public un appui du même genre dans ses efforts pour obtenir la dissolution du Parlement. La lutte entre Pitt et la coalition, en 1784, fut caractérisée par des manœuvres analogues : tandis que la

(1) BAGEHOT, *loc. cit.*, Introd. p. V et s.

Chambre des Communes protestait contre une dissolution, les partisans de Pitt travaillaient activement à recueillir des adresses au roi pour l'assurer de l'appui du peuple dans l'exercice de sa prérogative (1).

Une institution constitutionnelle fonctionne dans plusieurs cantons suisses sous le nom de *Abberufungsrecht* ; on pourrait l'appeler le droit de dissolution populaire. Elle consiste à soumettre au vote populaire la question de la dissolution de l'assemblée législative, lorsque le renouvellement de cette assemblée est demandé par un nombre de citoyens déterminé. Si la majorité se prononce pour la dissolution, les pouvoirs de l'assemblée prennent fin, et il y a lieu de procéder à de nouvelles élections. Ce moyen apparaît comme dangereux et compliqué. Il ne peut être qu'une source continue de troubles et de désorganisation (2).

On a soutenu que, si l'on devait dénier le droit de dissolution au peuple, on pouvait tout au moins reconnaître aux assemblées représentatives le droit de se dissoudre elles-mêmes de leur propre chef. Cette prérogative ne peut, à notre avis, appartenir qu'à une assemblée souveraine, qui concentre en ses mains tous les pouvoirs, comme une assemblée constituante. Cette assemblée ne doit se séparer que lorsqu'elle a rempli sa mission ou qu'elle a constaté son impuissance. Elue pour un temps indéterminé, il est naturel qu'elle fixe la date où il lui plaira de disparaître. C'est ce procédé qu'employèrent les Assemblées de la Révolution, l'Assemblée constituante de 1848 et l'Assemblée nationale de 1871 (3). Mais une Chambre nommée pour

(1) ERSKINE MAY, *loc. cit.*, t. I, p. 543 et s.

(2) ESMEIN, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 276.

(3) Assemblée constituante, décret du 28 mai 1791, disant qu'elle

un temps limité ne peut décider par un vote que ses pouvoirs prendront fin avant le terme déterminé par la constitution. Ce serait se dérober au mandat que les électeurs lui ont confié.

La dissolution spontanée serait une arme dangereuse entre les mains de la majorité pour se débarrasser de minorités gênantes. Or l'équilibre des partis est une des meilleures garanties du bon fonctionnement d'un État. Un gouvernement sans partis est un gouvernement absolu ; les ministres sans opposition peuvent devenir des despotes.

Aussi, pour reconnaître ce droit aux assemblées législatives, il faut un texte précis. Généralement il n'interviendra que quand personne n'aura qualité pour les dissoudre. Alors on comprend qu'elles puissent se dissoudre elles-mêmes. Jamais on ne trouve cette dissolution coexistant avec celle prononcée par le chef de l'État. Enfin c'est un procédé dont la mise en pratique risque fort de rester lettre morte, car les Chambres à durée fixe ont plutôt la préoccupation de se maintenir jusqu'au bout de leur mandat.

Toutefois on peut accorder aux assemblées législatives le droit de donner des avis au pouvoir exécutif au sujet

déterminerait le jour où finiraient ses fonctions ; décret du 29 septembre 1791, fixant au 30 septembre la fin de ses travaux. — Assemblée législative, décret du 10 août 1792, invitant le peuple français à nommer une Convention ; décret du 19 septembre 1792, chargeant les archivistes de réunir la Convention pour le 20 septembre. — Convention nationale, décret du 30 vendémiaire an IV (art. 16), fixant la date de la réunion du Corps législatif au 5 brumaire an IV. — Assemblée constituante de 1848, loi du 29 janvier 1849, fixant au 26 mai la date de sa séparation ; l'Assemblée législative prit séance le 28. — Assemblée nationale de 1871, loi du 30 décembre 1873, décidant qu'elle se séparerait le 8 mars 1876.

de l'exercice du droit de dissolution. Des manifestations de cette nature ont souvent eulieu en Angleterre. En 1673, une adresse fut présentée à la Chambre des Lords pour demander à Charles II de dissoudre le Parlement et la motion ayant été rejetée, plusieurs lords rédigèrent une protestation. En 1769, lord Chatham fit des efforts répétés pour déterminer la Chambre des Lords à demander dans une adresse à la couronne la dissolution du Parlement qui avait déclaré l'incapacité de Wilkes. De même en 1784, après le renvoi du ministère de lord North et de Fox, la Chambre des Communes demanda au roi, dans plusieurs adresses, de ne pas dissoudre le Parlement. En 1831, lord Wharncliffe fit d'inutiles efforts pour empêcher la dissolution. Depuis, l'exercice de ce droit a été restreint, en Angleterre, par des considérations politiques. Le droit de dissolution étant devenu une arme entre les mains des ministres, l'alternative de quitter le pouvoir ou de dissoudre le Parlement a été laissée davantage à leur libre appréciation.

Le président d'une République parlementaire sera-t-il plus apte que le roi constitutionnel à dissoudre une assemblée représentative ?

D'après Prévost-Paradol, un président de la République est peu désigné pour jouer ce rôle. « Ce chef élu représente lui même un parti auquel il doit tout, dont il aura encore besoin après sa magistrature et dont il est trop souvent l'instrument plutôt que le guide, car ce ne sont pas les hommes les plus éminents qui, sous la forme républicaine, arrivent généralement au rang suprême. Ce président voudra-t-il et pourra t-il faire un usage opportun de ce grand pouvoir ? Renverra-t-il malgré eux ses amis et ses partisans devant les électeurs, au risque de briser de ses propres mains sa majorité et son parti ?

C'est trop compter sur l'idée du devoir, c'est trop demander au pur amour du bien public, et quand les institutions pèchent par ce noble excès d'exigence, la faiblesse humaine s'en venge en les laissant inertes et en les détruisant (1) ».

Bagehot, Freeman sont de cet avis et arrivent à cette conclusion que la dissolution présidentielle est difficile sinon impossible : « Rien d'élastique dans tout cela, dit Bagehot, en parlant du gouvernement présidentiel, tout au contraire est rigoureusement spécifié et daté. Quoiqu'il advienne, on ne peut rien précipiter, rien proroger, c'est un gouvernement commandé d'avance, et, qu'il convienne ou non, qu'il marche bien ou mal, qu'il remplisse ou non les conditions voulues, la loi l'oblige à le conserver (2) ».

Nous savons que la constitution républicaine de 1848 repoussa le droit de dissolution comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. La question fut reprise et débattue à l'Assemblée nationale, lors de la discussion de la Constitution de 1875.

La République avait été proclamée le 4 septembre 1870 et le gouvernement de la Défense nationale avait fait nommer l'Assemblée nationale. Celle-ci n'avait organisé qu'une République provisoire, et il s'agissait de donner aux institutions une stabilité plus grande. Une loi du 20 novembre 1873, avait confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon le pouvoir exécutif, avec le titre de président de la République. La Commission des Trente, nommée peu après, avait pour mission d'étudier et de présenter à l'Assemblée un projet de lois constitutionnelles. Mais

(1) PRÉVOST-PARADOL, *loc. cit.*, p. 143 et s.

(2) BAGEHOT, *loc. cit.*, p. 40. — Cpr. FREEMAN, *Le développement de la Constitution anglaise* (traduct. Dehaye), la note 30 sur le chap. III, p. 208-209.

les membres de cette Commission ne pouvaient se résoudre à présenter une solution définitive. Les royalistes dominaient dans l'Assemblée et ils ne pouvaient se résigner à donner à la France une constitution républicaine.

La Commission des Trente, conformément au projet déposé en 1874 par le duc de Broglie, proposait seulement d'organiser le septennat personnel du maréchal de Mac-Mahon. Son rapporteur, M. de Ventavon, le déclara lui-même : « Ce n'est pas à vrai dire une constitution que j'ai l'honneur de vous apporter ; ce nom ne convient qu'aux institutions fondées pour un avenir indéfini ; il s'agit seulement d'organiser des pouvoirs temporaires, les pouvoirs d'un homme..... Le nom de lois constitutionnelles manque d'exactitude et passionne mal à propos l'opinion publique (1). »

L'Assemblée parut d'abord se rallier à cette combinaison factice ; mais, un travail de désagrégation se produisit : les partis en présence se firent des concessions mutuelles, des sacrifices réciproques, et le 30 janvier 1875, l'amendement Wallon, voté à la majorité d'une voix, établit implicitement une République définitive en fixant d'une façon générale la durée des pouvoirs et l'élection du Président de la République. Le projet de la Commission fut modifié et transformé par une série d'amendements.

Devait-on concéder au Président de la République le droit de dissolution, jusqu'alors réservé aux monarques (2) ?

(1) Séance du 21 janvier 1875 (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 210).

(2) « Ce sont les usages de la monarchie constitutionnelle, on ne peut se dissimuler que c'est un droit nouveau dans une République. » Rapport de M. Laboulaye (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVIII, projets de lois, p. 220).

Ce droit était prévu par l'article 4 du projet : « Le maréchal Mac-Mahon est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés ». Il figurait également dans le projet de constitution présenté par M. Dufaure, au mois de mai 1873 et dans celui présenté par M. de Broglie, le 15 mai 1874. Du moment qu'on adoptait le régime parlementaire, on devait forcément admettre le droit de dissolution. Le rapporteur de la Commission l'avait considéré comme un corrolaire nécessaire de la loi du 20 novembre 1873, et il proposait de l'accorder au maréchal : « Messieurs, le quatrième article du projet accorde au Président le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés. Quand il s'élève un différend entre le chef du pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, c'est le pays qui doit être juge. Dans les Etats monarchiques, la dissolution de la Chambre des députés provoque le jugement du pays, le monarque ne pouvant se présenter aux élections. Nous vous proposons d'étendre cette règle au régime fondé le 20 novembre 1873. Si le Maréchal est entouré d'une Chambre hostile, qui lui enlève systématiquement tout moyen de gouverner, par exemple, en refusant le vote du budget, il faudra que le Président se retire ou que la Chambre soit dissoute. L'abdication forcée du Maréchal avant le terme légal serait une atteinte portée à la loi du 20 novembre 1873. Si donc vous voulez le maintien de cette loi, il faut accorder au Maréchal le droit de dissoudre la Chambre des députés. Vous pourrez sans doute entourer cette faculté de précautions nécessaires pour sauvegarder les libertés publiques, mais c'est là une question accessoire qui trouvera sa place dans une seconde délibération (1) ».

(1) Discours de M. de Ventavon. Séance du 21 janvier 1875
(*Journal officiel* du 22 janvier, p. 565.)

La forme républicaine du gouvernement ayant été définitivement fixée par le vote de l'amendement Wallon, il s'agissait de savoir si on accorderait le droit de dissolution à tous les présidents à venir. Cette proposition fut vivement combattue, non seulement par des membres les plus avancés du parti républicain, mais aussi par des esprits fort modérés. Les objections soulevées se présentèrent surtout dans le discours de Bertauld (1), à la séance du 2 février 1875 : « Messieurs, je nie le droit de dissolution aux présidents qui succéderont au maréchal de Mac-Mahon. Si mes raisons ne sont pas des raisons de fait, ce sont des raisons de principe, permettez-moi de le dire, ce sont des raisons de raison. L'irresponsabilité et le droit de dissolution constituent des droits régaliens. Je les comprends parfaitement quand la souveraineté publique s'incarne dans une dynastie, qui est l'expression et le symbole de l'unité et de la perpétuité nationale... En principe, — j'ai fait moi-même une exception due aux circonstances que nous traversons — je ne comprends pas le droit de dissoudre avec la République. A la rigueur peut-être, je le comprendrais encore si nous avions un Président qui fut l'œuvre directe du suffrage universel, parce qu'alors le Président ne tenant pas son droit des assemblées pourrait leur dire : ce n'est pas à vous que je dois compte, je rendrai compte à ceux dont je tiens mon mandat.

« Mais je vous demande comment, en principe, concilier l'irresponsabilité et le droit de dissolution avec le principe de la souveraineté nationale, avec une Chambre, avec deux Chambres, si voulez, qui ont le dépôt de cette souveraineté.

(1) Jurisconsulte distingué, professeur à la Faculté de droit de Caen, Bertauld appartenait à la fraction modérée du parti républicain.

« Dans la monarchie, même la monarchie constitutionnelle, ne vous y trompez pas, la souveraineté publique n'appartient pas aux assemblées, elle appartient à la dynastie régnante et les assemblées ne sont qu'une limite, qu'une restriction à cette souveraineté.

« Mais quand il y a deux Chambres, deux Chambres élues qui sont le produit du suffrage universel, deux Chambres qui sont souveraines, celui qui tient tout d'elle, peut se réserver le droit de la briser, de l'annéantir, de la dissoudre. Messieurs, le pouvoir du Président n'est pas un pouvoir propre, c'est un pouvoir d'emprunt et il s'ébranle lui-même le jour où il ébranle l'autorité à la source de laquelle il a puisé son propre pouvoir. Voilà la première raison.

« Mais la seconde? Comment! Le Chef du pouvoir, suivant que l'indique et l'impose son nom, — il est un pouvoir exécutif, c'est-à-dire, le pouvoir qui exécute la volonté de l'Assemblée nationale ou des deux assemblées réunies, — Comment! étant le bras chargé d'imposer les volontés supérieures à lui, il pourrait, pour se garer des résultats de ces résolutions, renvoyer une assemblée qui ne lui serait pas suffisamment sympathique!

« Remarquez, Messieurs, la différence entre un Président, chef du pouvoir exécutif et un roi. — Les rois ont rarement usé avec bonheur du droit de dissolution... Savez vous pourquoi les rois n'en abusent pas? C'est parce qu'ils obéissent non pas seulement à un intérêt présent, mais à un intérêt à venir. C'est qu'ils ne voient pas qu'eux-mêmes, ils voient leur postérité et alors on comprend leurs hésitations, on comprend leur prudence. Mais un Président à temps, un Président de cinq ans, de sept ans, un Président dont peut être les pouvoirs vont expirer, un Président auquel vous promettez la rééligibilité, êtes vous bien sûr qu'il n'y ait pas de l'homme en lui, qu'il ne soit que la

personnification de l'unité nationale, — je ne puis plus dire de la perpétuité, — et que ce soit exclusivement à l'intérêt national qu'il obéisse » (1) ?

Toutes ces raisons ne sont nullement décisives. Elles reposent sur deux propositions également fausses.

Selon Bertauld, dans une monarchie, la souveraineté réside dans la dynastie régnante, et non dans les assemblées représentatives. Dès lors, l'exercice du droit de dissolution ne saurait y porter atteinte. Dans une république au contraire, la souveraineté réside dans la nation ; les Chambres étant souveraines, mettre fin à leurs pouvoirs légaux, c'est s'attaquer à la souveraineté nationale elle-même.

Cette première proposition est manifestement inexacte. Dans une monarchie aussi bien que dans une république, la souveraineté réside dans la nation. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (art. 3) dit : « Le principe de toute souveraineté réside dans la nation », et celle de 1793 (art. 25) : « La souveraineté réside dans le peuple. Elle est une et indivisible, inaliénable et imprescriptible. »

Ce principe de la souveraineté du peuple est parfaitement conciliable avec l'existence d'un monarque. La Constitution de 1791, après avoir posé le principe que de la nation seule émanent tous les pouvoirs, qualifie le roi de représentant de la nation, de « premier fonctionnaire public », comme le disait la loi elle-même (2). La monarchie de Juillet reposait sur le même principe et la Constitution belge de 1831 procède des mêmes idées (3). La

(1) *Journal officiel*, 3 février 1875.

(2) Décret du 12 septembre 1791, § III, art. 3.

(3) Constitution Belge, art. 25.

plupart des constitutions monarchiques étrangères admettent, au moins tacitement, le principe de la souveraineté nationale.

L'exercice du droit de dissolution ne peut mettre en échec ce principe puisqu'il a pour but de remettre la solution du conflit à la nation elle-même. C'est une garantie du respect de la volonté du peuple.

D'autre part, Bertauld prétendait que, dans la Constitution de 1875, le Président étant élu par les Chambres réunies en congrès et non par le suffrage direct des citoyens, s'il pouvait dissoudre l'une d'elles, il offrirait le spectacle d'un mandataire révoquant l'un de ses mandants.

Cette seconde proposition n'est pas moins erronée que la première. Le Président de la République n'est pas le mandataire du congrès. Il est le délégué de la nation, qui a exercé ses droits par l'intermédiaire des sénateurs et des députés. Chaque député en effet n'est pas mandataire spécial d'une localité ; c'est de la nation tout entière que procèdent ses pouvoirs. La Constitution de l'an III avait précisé ce principe à l'article 52 : « Les membres du Corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la nation entière. » Le Président de la République ne tient donc pas ses pouvoirs de tels ou tels députés pris individuellement, mais du pays lui-même. En prononçant la dissolution de la Chambre, il ne peut donner le spectacle d'un mandataire révoquant l'un de ses commettants, puisqu'il exerce ce droit au nom de la nation de qui seule il tient ses pouvoirs.

Indépendamment de ces raisons théoriques, le droit de dissolution est parfaitement compatible avec le gouvernement présidentiel. Sous ce régime, plus encore que sous tout autre, les conflits sont à craindre. Un désaccord peut

se produire soit entre les deux assemblées délibérantes, soit entre le président et une de ces assemblées, soit entre l'une des Chambres et la nation. Il peut exister entre ces pouvoirs des divergences graves sur les intérêts supérieurs du pays. Or, comme le dit Stuart Mill (1), « il ne devrait pas y avoir en politique de dédale possible, c'est-à-dire, de conflit entre un président et une assemblée où ils seraient face à face pendant un temps donné (peut-être de plusieurs années) sans pouvoir se débarrasser l'un de l'autre ». Il importe que le peuple, souverain juge, rétablisse la concorde entre les dépositaires de sa puissance.

La République étant par excellence un régime de liberté et de discussion, c'est celui où le fractionnement des partis est le plus à craindre. Une assemblée où les groupes politiques ne peuvent arriver à une entente durable est vite réduite à l'impuissance. Une telle assemblée a besoin, pour acquérir une force nouvelle, de se retremper à la source dont elle émane.

Enfin sous le régime républicain, les assemblées ont une tendance naturelle à sortir des limites de leurs attributions pour empiéter sur les fonctions des autres pouvoirs. La dissolution présidentielle à l'utilité de mettre à néant une Chambre envahissante qui menace le pouvoir exécutif.

On voit que c'est avec raison que les constituants de 1875 ont admis, en principe, le droit de dissolution dans notre République.

(1) *Du gouvernement représentatif*, ch. XIV, p. 299.

CHAPITRE III

DES CAUSES QUI NÉCESSITENT UNE DISSOLUTION

Le fonctionnement régulier du gouvernement parlementaire dépend surtout de l'homogénéité et de la cohésion des partis qui se disputent le pouvoir. Là où les partis seront fortement unis, rigoureusement disciplinés, le jeu des libres institutions s'opérera sans arrêt brusque, sans commotion violente. Les partis sont essentiels au régime parlementaire ; c'est par l'argumentation et la discussion que la vérité se découvre. C'est le conflit des principes qui amène le triomphe du progrès. Pendant que la majorité gouverne, la minorité ne doit pas être sans représentation et sans espoir de remplacer ses adversaires à la tête des affaires publiques.

Le droit de dissolution est une des institutions qui subissent le plus directement le contre-coup des luttes des partis. C'est une arme précieuse entre les mains du pouvoir exécutif pour trancher légalement les conflits que l'antagonisme des partis peut soulever entre les différents représentants de la souveraineté nationale ou entre ces représentants et la nation elle-même.

Il est difficile de préciser des règles générales qui établissent quand un appel à la nation est nécessaire. C'est là une question d'appréciation dont les données varient suivant la situation politique. Ce sont les circonstances du moment qui seules dictent la solution à adopter. Toute-

fois en étudiant l'histoire parlementaire de certains pays, on peut dégager une série de précédents qui ont déterminé une sorte de coutume généralement suivie par les hommes politiques.

En Angleterre, l'exercice du droit de dissolution est lié à l'évolution des partis politiques. Il y a deux partis qui représentent deux courants d'opinion nettement distincts : les conservateurs et les libéraux. Le propre de la Constitution anglaise est de leur assurer une égale part d'influence, de leur offrir une tribune qui permet au pays d'entendre leurs arguments, de se prononcer sans équivoque et de faire prévaloir sa volonté. Parfois, parmi les tories ou les whigs, des scissions se sont produites, parfois l'un d'eux a été complètement anéanti par l'autre, toujours ils ont occupé alternativement le pouvoir.

A la tête de chaque parti, il faut une autorité suprême qui dirige et coordonne l'action, agisse et parle au nom du parti tout entier. Tel est le rôle des *leaders*. Les ministres sont précisément les *leaders* du parti qui représente la majorité de la Chambre des Communes. C'est en raison de cette qualité de représentants de l'un des deux grands partis qu'ils sont appelés à diriger le gouvernement. Ils doivent faire prévaloir les idées et les principes de celui des partis dont ils sont les chefs. Tant qu'ils ont la confiance du Parlement, ils peuvent garder le pouvoir. Le jour où ils cessent de la posséder, ils n'ont d'autre alternative que de se retirer ou de faire appel au pays, et dans ce dernier cas, le verdict des électeurs est définitif. Mais dans quels cas doivent-ils adopter l'une ou l'autre solution ? Si la Chambre des Communes est récemment élue et s'il n'y a pas lieu de croire qu'un fait grave a pu modifier les idées des électeurs, il est difficile de songer à une dissolution ; si au contraire, la Chambre des Communes a

été nommée depuis longtemps, le cabinet qui a subi l'échec a quelque chance de voir l'opinion se prononcer en sa faveur et faculté lui est donnée de dissoudre le Parlement.

En 1844, le ministère Melbourne qui gouvernait, depuis six ans, affaibli par des dissensions intestines avait déjà subi plusieurs défaites sur des questions importantes et venait encore d'être mis en minorité à propos des droits sur le sucre, lorsque la Chambre adopta, à une voix de majorité, la motion suivante de Robert Peel : « Les ministres de Sa Majesté ne possèdent pas suffisamment la confiance de la Chambre des Communes pour pouvoir faire adopter par elle les mesures qu'ils croient nécessaires à l'intérêt public et leur maintien au pouvoir dans de telles circonstances est contraire à l'esprit de la Constitution. » Le ministère obtint de la reine le droit de dissoudre le Parlement. Le parti whig ayant pris pour *platform* électorale le rappel des lois sur le blé, la coalition des intérêts agricoles menacés envoya aux Communes une majorité conservatrice qui vota immédiatement une motion de défiance contre le ministère et celui-ci abandonna le pouvoir.

En 1857, le ministère de lord Palmerston fut mis en minorité aux Communes par un vote de blâme « pour les violentes mesures auxquelles on avait eut recours à Canton dans la récente affaire l'Arrow ». Le cabinet fit un appel au pays et Palmerston se trouva, dans le nouveau Parlement, à la tête d'une majorité considérable. En 1859, les conservateurs étaient au pouvoir avec le comte Derby. Toutes les fractions du parti libéral s'unirent pour voter une résolution fatale à un bill de réforme de l'Inde présenté par le ministère. Les ministres provoquèrent de nouvelles élections qui leur furent défavorables. Ils tombèrent,

et lord Palmerston revint au pouvoir avec un cabinet représentant les idées libérales.

Il arrive parfois que des ministres, ayant subi un échec à la Chambre des Communes, remettent leur démission entre les mains de la reine et que le *leader* de l'opposition, mis en demeure de constituer un cabinet, refuse cette mission à moins de pouvoir dissoudre immédiatement le Parlement. C'est le cas qui s'est présenté en 1837, époque où sir Robert Peel fut chargé de constituer un cabinet après la chute de l'administration éphémère de lord Melbourne.

En 1873, le ministère Gladstone ayant été mis en minorité à la Chambre, lord Disraeli, pressenti par la reine, lui répondit qu'il ne pourrait entreprendre de diriger le gouvernement du pays avec la présente Chambre des Communes. Mais, dans cette occasion, Gladstone préféra garder le pouvoir et dissoudre lui-même le Parlement. Les élections lui donnèrent tort et lord Disraeli prit la direction des affaires. En 1885, le ministère Gladstone se retira après un vote sur le budget où il fut mis en minorité. Le ministère conservateur Salisbury qui lui succéda, n'ayant pas de majorité, fit dissoudre le Parlement, mais il subit un échec par suite de la réunion des libéraux et des Irlandais. Gladstone le remplaça. En 1895, le ministère libéral Rosebery, ayant été battu sur une question militaire, se retira ; le ministère conservateur, appelé à sa place fit aussitôt la dissolution. Il gouverne le pays depuis cette époque.

La dissolution intervient aussi très efficacement quand les ministres sont en désaccord avec le Parlement sur une question importante. Toutes les grandes réformes que l'Angleterre a accomplies l'ont été au lendemain d'une dissolution. C'est ainsi que l'on a fait usage de la dissolu-

tion, en 1831, à propos de la réforme électorale. Depuis le xvin^e siècle, les whigs réclamaient des modifications dans le régime électoral, une redistribution des sièges entraînant la disparition des bourgs pourris et un règlement uniforme des conditions du droit de suffrage. Le mouvement en faveur de cette réforme ne fit que s'accroître au xix^e siècle. La Chambre élue après la mort de Georges IV n'eut plus qu'une faible majorité tory. La révolution de 1830 en France acheva d'exciter les partisans de la réforme. Le chef du ministère tory, Wellington, ne comprit pas l'état de l'opinion. A l'ouverture de la Chambre des Lords, le chef de l'opposition whig, lord Grey, ayant parlé de la réforme, Wellington déclara « n'avoir rien lu ni entendu dire prouvant que l'état de la représentation devait être modifié ». Cette déclaration ruina le ministère tory ; il fut mis en minorité à la Chambre sur une question de liste civile. Le nouveau roi, Guillaume IV, prit un ministère de coalition sous un chef whig, lord Grey, qui présenta un projet de réforme électorale, reçu à la Chambre par des rires ironiques. La majorité tory se reforma pour la combattre et, à la deuxième lecture, le projet n'eut qu'une voix de majorité. Le ministère fit alors dissoudre la Chambre. Aux élections de 1831, le parti whig se présenta comme le parti de la réforme avec la devise : « Le bill, tout le bill, rien que le bill », et, pour la première fois depuis 1783, il conquist la majorité à la Chambre. La Chambre nouvelle vota la réforme.

En 1852, à la chute du ministère John Russel qui durait depuis 1847, le comte Derby et les conservateurs prirent le pouvoir. Mis en minorité à la Chambre par une majorité libre échangeiste, ils firent dissoudre le Parlement. Ils prirent le protectionnisme comme tremplin électoral, mais ils furent battus dans les élections et contraints de

renoncer à la politique de la protection. Un ministère de coalition se forma sous la présidence de lord Aberdeen. En 1868, la dissolution eut lieu sur la question de la suppression de l'Eglise officielle en Irlande que le Parlement avait votée. Les élections ayant été contraires au ministère conservateur de Disraëli, Gladstone, chef de la coalition libérale radicale, forma un nouveau cabinet. En 1886, Gladstone fut battu, au mois de juin, sur la question de l'autonomie irlandaise (*home rule*), dans une assemblée dont la majorité lui était acquise après les élections de décembre 1885. Il fit prononcer la dissolution. Les élections furent l'effondrement de son parti ; une forte coalition unioniste l'obligea à se retirer. Le ministère Salisbury, pris tout entier dans le personnel conservateur, lui succéda.

Il arrive souvent aussi qu'un ministère, sans avoir été mis en minorité à la Chambre des Communes, s'aperçoit que la majorité sur laquelle il s'appuie s'affaiblit et s'émiette. Pour lui donner de la force et de la cohésion, le premier ministre fait dissoudre le Parlement, au risque de succomber dans les élections. En 1874, le ministère libéral avait peu à peu perdu sa majorité, il s'était aliéné les dissidents en créant des écoles publiques où l'on enseignait la Bible, les ouvriers en refusant d'abolir la loi de 1871 sur les *trade unions*. Gladstone fit dissoudre le Parlement ; mais le parti conservateur eût la majorité. Gladstone dut céder la direction des affaires à Disraëli. En 1880, Disraëli crut à son tour pouvoir compter sur les électeurs, et il fit dissoudre le Parlement pour s'assurer une nouvelle période de pouvoir. Mais les électeurs abandonnèrent les conservateurs : les élections donnèrent au parti libéral une majorité inattendue et Gladstone revint au pouvoir. En 1892, le ministère Salisbury se sentant en

minorité, fit dissoudre la Chambre ; mais les élections lui furent fatales et le parti libéral reprit la tête des affaires avec un ministère Gladstone.

En Belgique, depuis la Constitution de 1831 jusqu'en 1893, le gouvernement parlementaire a fonctionné avec une régularité parfaite. Electeurs et députés étaient groupés en deux partis, catholique et libéral, dont l'opposition était permanente. Ils luttaient pour la possession du ministère et pour le vote des lois, sur toutes les questions qui touchent à l'autorité de l'Eglise, à l'enseignement, etc. Ces deux partis alternaient au pouvoir avec des ministères homogènes pris dans le parti en majorité à la Chambre. Mais depuis 1893, la situation a complètement changé. La nouvelle loi électorale, qui a établi le suffrage universel mitigé par le vote plural, a bouleversé l'équilibre des partis. En 1894, aux premières élections faites d'après ce nouveau mode de suffrage, l'ancien parti libéral a disparu presque entièrement, sauf quelques progressistes, les catholiques ont eu une énorme majorité, le pays Wallon a élu quelques socialistes (1). Il ne reste plus en présence que les deux partis extrêmes : le parti catholique et le parti socialiste. Le second ne se trouve pas en force pour lutter efficacement, de sorte que le gouvernement a passé tout entier aux mains d'un parti puissamment organisé qui a déjà profité de sa majorité pour faire voter des lois rétrogrades.

Les dissolutions, en Belgique, sont loin d'avoir été aussi fréquentes qu'en Angleterre. Tandis qu'en Angleterre

(1) L'ancienne Chambre se composait de 93 catholiques et 59 libéraux, la nouvelle comprit 105 catholiques, 29 socialistes et 18 libéraux. Au Sénat renouvelé en même temps, les catholiques emportèrent 51 sièges et les libéraux 25.

la dissolution est devenue un moyen de gouvernement destiné à abréger la durée des législatures fixée à sept ans, en Belgique, elle n'a jamais été prononcée que quand des motifs sérieux de désaccord existaient entre les pouvoirs publics, ou quand les assemblées étaient en opposition avec l'esprit de la nation.

C'est surtout au moment où il y a lieu de remplacer un ministère démissionnaire que l'éventualité d'une dissolution s'est présentée. Les hommes politiques appelés pour se charger de la formation du ministère nouveau réclamaient une dissolution, afin de constituer une autre majorité ou de consolider celle qui existait, ou bien, un ministère dont l'action était entravée par l'opposition réclamait la dissolution pour conserver la direction des affaires publiques.

En 1833, l'attitude de l'opposition amena le ministère à donner sa démission que le roi ne put accepter faute de pouvoir former un cabinet nouveau. L'ancien ne consentit à rester aux affaires qu'à condition que les Chambres seraient dissoutes. En 1864, les deux partis avaient à la Chambre un nombre de voix égal, par suite de la mort d'un représentant libéral. L'opposition refusa d'assister aux séances de l'assemblée, ce qui empêchait ainsi celle-ci de siéger. La dissolution vint mettre un terme à ce fâcheux état de choses. En 1870, le renouvellement partiel de la Chambre avait amené la démission du ministère libéral ; le parti catholique accepta le pouvoir, mais à la condition de dissoudre les deux Chambres pour se constituer une majorité qu'il n'avait pas.

De nouvelles élections ont eu lieu aussi quand les Chambres ne représentaient plus l'opinion du pays. En 1857, les élections communales d'octobre, les manifestations de mai, occasionnées à Bruxelles par un projet de loi sur la

charité, la retraite du ministère catholique, remplacé par un ministère libéral indiquaient que la majorité de la Chambre était en contradiction avec la majorité du pays ; elles furent dissoutes et les élections vérifièrent cette conjecture.

La dissolution intervient encore avec succès quand on se trouve en présence d'une Chambre où aucune majorité stable ne peut se former ou qui renverse par caprice tous les ministères. Pour que le gouvernement parlementaire puisse fonctionner, il est nécessaire qu'un parti ait une prédominance suffisante sur les autres pour imposer à ses adversaires des ministères d'une vitalité durable. Si cette condition essentielle pour gouverner fait défaut, une stérilité législative, funeste au progrès du pays, ne tardera pas à se produire. Une dissolution apparaît dans ce cas comme un moyen d'assurer aux ministères une indépendance et une fixité plus grandes. Il y a des chances pour qu'un parti revienne en force suffisante pour imposer aux autres des cabinets d'une certaine durée.

C'est surtout dans ce sens que la dissolution est pratiquée en Italie. La Chambre italienne se compose de groupes instables qui tantôt se fusionnent et tantôt se combattent, qui se décomposent et se transforment sans cesse. Il est très difficile à un cabinet de rallier une majorité solide et de s'imposer longtemps à la Chambre. Il doit se contenter de l'appui fragile et incertain de coalitions mourantes. Le cabinet est perpétuellement sous la dépendance complète du Parlement dont il ne peut arrêter les empiètements. Quand un ministère veut se maintenir quelque temps au pouvoir, il provoque une dissolution. Les députés, soutenus par lui devant les électeurs, ne lui refuseront peut-être pas, à la Chambre, l'appui de leurs votes. Les dissolutions de ce genre sont très fréquentes

en Italie. La durée légale d'une législature est de cinq ans ; il est rare qu'une Chambre parvienne au terme de son mandat. Elle ne subsiste pas plus de trois ans.

En France, dans la première période de la monarchie de Juillet, la dissolution revêtait les mêmes caractères. La Chambre était divisée en coterie politique, sans principe et sans but, suivant chacune un chef que semblait guider le seul appât du pouvoir. « Ce ne sont point des partis, disait Hello, ces restes de factions qui s'agitent autour de nous ; ce ne sont point des partis, ces agrégations d'hommes dont l'ambition personnelle est la seule raison d'être. Vous ne parviendrez ni à les compter ni à les caractériser, au moins par un principe général ; elle ne se reconnaîtront dans notre histoire constitutionnelle qu'à des noms propres et à des dates. Le parti véritable se forme pour un intérêt réel ; la coterie invente un intérêt pour se donner les airs d'un parti » (1). Les ministères, ne pouvant s'appuyer que sur des coalitions de coterie, manquaient de l'homogénéité dont ils auraient eu besoin. Leur existence était sans cesse compromise par l'abandon toujours possible d'un des groupes qui les faisaient vivre.

Pour rendre leur pouvoir moins précaire, les ministres avaient recours à la dissolution. Ils espéraient toujours que les électeurs leur enverraient une majorité plus compacte. En 1834, le ministère Casimir Périer voulait écarter les équivoques, les incertitudes et les compromissions qui empêchaient la formation d'une majorité en sa faveur. En outre, il s'agissait de la Chambre qui avait été élue avant 1830, et le mode de suffrage suivant lequel elle avait été nommée avait été changé et quelque peu élargi. La

(1) HELLO, *Le régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel*, t. II, p. 436.

dissolution fut prononcée le 31 mai 1831. Les élections donnèrent à Périer la majorité qu'il lui fallait pour l'exécution de son programme.

Ce fut la même cause qui provoqua la dissolution du 25 mai 1834, quand le ministère de Broglie-Guizot sentit sa majorité s'émietter sous l'influence du tiers parti. Mais les élections ne firent qu'augmenter le nombre des flottants et des indépendants, qui pouvaient, par caprice ou indécision, renverser les ministères.

Ce fut encore dans le but de se refaire une majorité que Molé sollicita du roi, en 1837, la dissolution de la Chambre. Il ne pouvait former une majorité stable dans une assemblée où les députés avaient pris l'habitude de suivre soit Guizot, soit Thiers. Il espérait obtenir du pays une majorité relevant de lui seul, étrangères aux coteries anciennes, indépendante des influences jusqu'alors dominantes. Le roi n'espérait pas, comme le président du conseil, voir ces défauts disparaître par l'effet des nouvelles élections, néanmoins il signa une ordonnance de dissolution, le 3 octobre. La nouvelle Chambre différait peu de l'ancienne ; le ministère se trouvait en face du Parlement dans les mêmes conditions de faiblesse. Les partis étaient aussi fractionnés que jamais.

Une coalition de toutes les minorités dissidentes, qui se combattaient naguère et dont les aspirations et les tendances restaient diverses, se forma, en 1838, dans le but de renverser le gouvernement de Molé. Une partie du centre droit (les doctrinaires) avec Guizot et l'extrême droite avec Berryer s'unirent au centre gauche avec Thiers et à la gauche dynastique avec Odilon Barrot. On reprochait au ministère « par sa soumission absolue aux volontés de la Couronne, » de cesser d'être un gouvernement parlementaire pour devenir l'instrument du pouvoir per-

sonnel du roi, d'avoir arrêté les progrès du gouvernement représentatif en pratiquant une politique sans système et sans principe, d'avoir cherché uniquement tous les moyens de se maintenir au pouvoir.

La campagne avait d'abord été engagée dans la presse où elle était habilement dirigée par Duvergier de Hauranne. A la Chambre, la coalition attaqua le ministère, en proposant, à l'ouverture de la session de décembre 1838, une adresse de blâme rédigée par Duvergier de Hauranne sous la dictée de Thiers et de Guizot. En un langage mesuré et toujours correct, elle criblait d'épigrammes le gouvernement, et avec de fines allusions constatait son insuffisance : « Nous en sommes convaincus, sire, l'intime union des pouvoirs, contenue dans les limites constitutionnelles, peut seul fonder la sécurité du pays et la force de votre gouvernement. Une administration ferme, habile, s'appuyant sur les sentiments généreux, faisant respecter au dehors la dignité de votre trône et le couvrant au dedans de sa responsabilité, est le gage le plus sûr de ce concours que nous avons tant à cœur de vous prêter ». La discussion dura douze jours : on prononça cent vingt-huit discours. Molé se défendit énergiquement. Il trouva un allié spirituel et mordant dans Liadères, qui ne ménagea pas l'ironie à la coalition, « cette nouvelle ligue du bien public » et à l'adresse qu'elle présentait « respectueusement violente, académiquement révolutionnaire ». Tous les chefs de l'opposition, Guizot, Thiers, Odilon Barrot, Garnier-Pagès, intervinrent avec un incomparable talent, mais ils ne purent empêcher que tous les paragraphes de l'adresse fussent amendés ou rejetés. L'ensemble de l'adresse fut enfin adopté par 221 voix contre 208. La victoire du ministère n'était donc pas brillante.

La bataille finie, Molé eût à se demander s'il lui était

possible de continuer à gouverner, ayant contre soi une minorité passionnée, considérable par le talent et le nombre, et n'ayant pour soi qu'une minorité de quelques voix, qui n'avait pu s'accroître du premier vote au dernier. Après réflexion sa conclusion fut négative. Il y avait chance, à son avis, de voir sa majorité plutôt s'émietter que se fortifier. Voilà pourquoi, le 22 janvier 1839, trois jours après la fin de la discussion, il crut devoir apporter sa démission au roi. Que devait faire Louis-Philippe dans ces conditions ? Il pouvait offrir le pouvoir aux chefs de la coalition ; mais dans ces conditions, le premier acte du ministère aurait été forcément la dissolution. Or, s'il fallait en venir là, le roi préférerait faire faire les élections nouvelles par Molé. Mais ni Louis-Philippe, ni ses conseillers ne pouvaient se dissimuler que cette nouvelle dissolution venant quinze mois après celle qu'avait déjà fait prononcer le même cabinet, en octobre 1837, était un acte d'apparence exorbitante.

On essaya donc de constituer un autre ministère conservateur, qui, tout en soutenant la politique de Molé, n'éveillerait pas autant d'animosité. Le roi proposa ce rôle au maréchal Soult qui, après huit jours de réflexion, déclina la mission qui lui était offerte. Il n'y avait plus d'autre alternative que de faire faire la dissolution par Molé ou de passer la main aux coalisés. Une ordonnance du 21 janvier 1839 prorogea les Chambres au 25 février. Le lendemain, une note insérée au *Moniteur* annonça que les ministres, dont la démission n'avait pas été acceptée par le roi, reprenaient leurs portefeuilles. Enfin un ordonnance du 2 février prononça la dissolution de la Chambre des députés, et convoqua les collèges électoraux pour le 2 mars, la Chambre pour le 26 mars. Malgré une forte pression administrative, le parti ministériel fut notable-

ment réduit. Le 8 mars, Molé et ses collègues démissionnèrent. La coalition triomphait, mais elle n'était qu'une majorité d'opposition : lorsqu'il fallut choisir dans son sein un autre cabinet, on se heurta à des difficultés extrêmes. Thiers, Guizot, Odilon Barrot ne voulaient rien se concéder l'un l'autre. On resta deux mois sans pouvoir former de ministère. Enfin Soult réussit à constituer un cabinet (1).

Pendant la seconde partie du règne de Louis-Philippe, de 1840 à 1848, l'instabilité ministérielle disparut. Durant ces huit années, le ministère Guizot eut toujours la majorité dans les Chambres. Il eut recours deux fois à la dissolution, quand il vit que sa majorité déclinait et allait lui échapper.

En 1842, la Chambre ne le suivait qu'en forçant chaque jour sa nature. Issue de la fameuse coalition de 1839, elle n'avait su ni faire triompher les idées de cette coalition, ni s'en dégager pleinement. Jamais Guizot ne s'était senti assuré du lendemain, sa majorité semblait toujours prête à se décomposer. De 84 voix au début, elle était peu à peu descendue à 8 voix. Le président du conseil ne voyait de remède que dans des élections nouvelles. Il espérait que les mélanges de partis, les confusions de programmes, qui avaient eu lieu en 1839, ne se reproduiraient point. La politique conservatrice et celle de gauche se trouveraient seules en présence, l'une et l'autre soutenue par tous leurs partisans. Le 13 juin 1842, une ordonnance prononça la dissolution de la Chambre et convoqua les électeurs pour le 9 juillet. Mais la Chambre élue ne différa guère de la précédente : même proportion des partis, même tempérament des individus. Le cabinet n'avait comme auparavant

(1) THUREAU-DANGIN, *Histoire de la monarchie de Juillet* t. III, p. 392 et s.

qu'une majorité composite, précaire, à la merci de la première bouderie de tel petit groupe, de la première intrigue de tel ambitieux (1).

Cependant avec le temps et de l'habileté, le ministère Guizot était arrivé à posséder dans la Chambre une majorité assez compacte, qui s'était surtout affirmée au mois de mai 1846, après la fameuse discussion soulevée par Thiers sur l'intervention personnelle du roi dans la politique du ministère. La bonne situation parlementaire du cabinet, la tranquillité du pays, l'absence de tout grave embarras au dedans et au dehors semblaient des conditions favorables pour procéder aux élections générales et assurer encore la stabilité du ministère. Le 6 juillet 1846, fut publiée l'ordonnance de dissolution convoquant les électeurs pour le 1^{er} août. Les élections donnèrent au ministère un nombre encore plus grand de partisans : il pouvait compter sur une majorité d'une centaine de voix.

Ce succès inspira à Guizot une confiance en lui-même qui devait causer sa perte et entraîner avec lui, dans sa chute, le trône de Louis-Philippe. Les adversaires du cabinet, battus aux élections de 1846, soutinrent que le mode de scrutin ne permettait pas à l'opinion de se manifester sincèrement et librement, et ils réclamèrent la réforme électorale, question qui avait déjà été agitée par les radicaux lors des élections de 1842. En 1847, la question fut portée à l'ordre du jour de la Chambre. Duvergier de Hauranne, Odilon Barrot présentèrent les vices du système électoral, l'étroitesse de sa base, ses injustes exclusions, ses inégalités déraisonnables, la facilité qu'il offrait à la corruption ; ils montrèrent cette corruption devenue générale et annulant, en fait, le gouvernement représen-

(1) THUREAU-DANGIN, *loc. cit.*, t. V. p. 74 et s.

tatif. Ils reprochèrent au gouvernement son inertie, sa stérilité, et le mirent en demeure d'accomplir des progrès dans cet ordre d'idées.

Guizot exposa doctrinalement les avantages du système qui, au lieu de « placer le droit électoral dans le nombre », le plaçait dans la « capacité politique ». Rencontrait-il, au cours de ses développements, le suffrage universel, il l'écartait avec un dédain superbe. A Garnier-Pagès qui lui criait : « Son jour viendra ! », il répondait : « Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel ;... la question ne mérite pas que je me détourne en ce moment de celle qui nous occupe ». Finalement, la réforme électorale fut écartée à une forte majorité. Le jour même où la Chambre se prononçait contre la réforme électorale, le 26 mars 1847, M. de Rémusat déposait une proposition de réforme parlementaire qui tendait à exclure de la Chambre la plupart des fonctionnaires. La discussion de prise en considération s'ouvrit le 19 avril ; le ministère qui la repoussait n'en conserva pas moins sa majorité, mais notablement réduite.

Ce veto opposé par le ministère aux deux propositions de réforme souleva contre lui des mécontentements, même au cœur de son parti, et provoqua des défections qui auraient dû être pour lui un avertissement. Mais il persista dans son parti pris d'inaction. Sa majorité cependant se divisait visiblement : elle n'était plus que de 49 voix. Après la clôture de la session, l'opposition résolut de provoquer dans le pays une agitation sur la question de la réforme. Le centre gauche (Thiers et Duvergier de Hauranne) et la gauche dynastique (Odilon Barrot), s'allièrent à l'extrême gauche (Carnot, Garnier-Pagès). On lança une pétition et on organisa des banquets réformistes qui se propagèrent sur toute l'étendue du territoire. Après

cette campagne, on conseillait au roi de se séparer du ministère Guizot; mais il ne voulait rien céder à l'opposition; et puis, il se sentait rassuré sur la correction constitutionnelle de sa conduite. Le pays, consulté en 1846, n'avait-il pas répondu en donnant au ministère une majorité qui depuis lors lui était demeurée fidèle?

Le discours du trône, à l'ouverture de la session, le 28 décembre 1847, indiquait, de la part du gouvernement, l'intention de faire tête à l'opposition. La discussion de l'adresse fut passionnée. Le débat sur le passage concernant les banquets réformistes, qui y étaient blâmés, fut d'autant plus violent que le ministère déclara formellement qu'il interdirait le banquet projeté dans le 12^e arrondissement de Paris. Cependant l'adresse fut votée le 12 février par 241 voix; l'opposition s'abstint.

Les députés de l'opposition, protestèrent contre l'interdiction du banquet et décidèrent qu'ils y assisteraient en corps; la commission du banquet donna rendez-vous aux gardes nationaux et aux étudiants, le 22 février, à la Madeleine, pour recevoir les députés, qui de là se rendraient en cortège au banquet. Le gouvernement interdit les rassemblements et le cortège à travers les rues (21 février). Les députés tout en protestant renoncèrent à la manifestation, et les républicains d'action, réunis aux bureaux de *la Réforme*, décidèrent de s'abstenir, pour ne pas donner au pouvoir une occasion de les écraser. Mais la manifestation annoncée se fit même sans chefs, le 22. Bientôt l'émeute gagna Paris et, le 24 au matin, l'insurrection progressait toujours. Après avoir essayé de former un ministère Molé, Louis-Philippe s'était résigné à appelé dans la nuit les chefs de l'opposition, Thiers, Odilon Barrot qui lui conseillaient la dissolution de la Chambre. Le matin, un ministère Thiers était formé

et la dissolution annoncée au peuple dans une proclamation. Mais peu à peu le courage s'accrut parmi les insurgés, un changement ministériel ne suffit plus, il fallait l'abdication du roi. M. de Girardin déclara qu'une seule chose pouvait sauver la monarchie : l'abdication du roi et la dissolution de la Chambre. Le roi se décida enfin à abdiquer.

A la Chambre, les députés réunis en séance à une heure reçurent l'abdication du roi ; on proclama le comte de Paris roi, et sa mère régente. Mais la foule armée envahit la Chambre réclamant la dissolution de l'assemblée et la proclamation de la République. On forma un gouvernement provisoire, composé de Lamartine, Dupont de l'Eure, Ledru-Rollin, Crémieux, Arago, Marie, Carnot. Le gouvernement provisoire proclama immédiatement la République sauf ratification par le peuple, et de l'Hôtel de Ville lança un décret prononçant la dissolution de la Chambre (24 février).

Dans les constitutions qui ne pratiquent pas le régime parlementaire, le droit de dissolution apparaît surtout, entre les mains du pouvoir exécutif, comme un moyen de réagir contre une majorité de la Chambre populaire qui voudrait lui imposer une politique déterminée ou qui refuse de voter des mesures considérées par lui comme indispensables. Le droit de dissolution ainsi compris a existé chez nous dans la Constitution de 1852 (art. 46). Napoléon III usa du droit de dissolution en 1857, 1863 et 1869 ; mais les dissolutions de Napoléon III eurent ce caractère de ne correspondre à aucun conflit. Une majorité compacte, toujours prête à réaliser les volontés du maître, dominait la Chambre. L'opposition se composait d'une infime minorité impuissante à contrecarrer le gouvernement. Chaque fois l'empereur ne prononça la disso-

lution que pour avancer de quelques mois la réélection d'une Chambre, dont les pouvoirs allaient bientôt expirer.

Le droit de dissolution revêt le même caractère dans l'Empire d'Allemagne. Chaque fois que le *Reichstag* manifeste des velléités d'opposition trop significatives, une dissolution vient briser toutes ses résistances. C'est ainsi que le *Reischtag* allemand a été dissous le 11 juin 1878, après le rejet du projet de loi tendant à arrêter les progrès de la démocratie socialiste, proposé à la suite d'un attentat contre l'empereur, attribué aux socialistes. En 1887, il a été dissous, le 14 janvier, pour avoir refusé de voter, dans les termes où il était présenté, un projet de loi tendant à accroître l'effectif de l'armée allemande. Dans ces deux circonstances, des élections habilement dirigées par le chancelier, ont amené à l'assemblée des majorités qui ont immédiatement voté les mesures proposées.

Si la dissolution est ainsi librement prononcée, elle est parfois obligatoire pour l'exécutif et ordonnée de plein droit par la constitution.

En Angleterre, il fut admis pendant longtemps, que le Parlement était dissous par le fait seul de la mort du roi. D'après le système anglais, le Parlement ne tirant son existence que de l'autorité du roi, l'ordre de convocation était estimé ne durer que le temps de la vie du roi qui l'avait publié. Il s'en suivait que le Parlement, tenant de là son autorité, était dissous *ipso facto* par la mort du monarque qui lui avait ordonné de se réunir. Un acte de 1867 a aboli cette fiction. L'expérience a prouvé que le moment où le souverain change est précisément celui où l'assemblée de la nation a besoin d'être en pleine activité. Le statut de 1867 a décidé que le Parlement qui existait

au moment de la vacance de la couronne continuerait d'exister pendant six mois, à moins qu'il ne fut expressément dissous par le nouveau souverain.

Dans les autres pays, ces dissolutions en vertu d'un texte se ramènent toutes à une idée commune : on dit que les électeurs se dessaisissent au profit de leurs élus de la puissance législative et de la portion de souveraineté qui s'y rattache ; mais, encore faut-il que les votes à intervenir soient compris dans le mandat, or le mandat ne comprend que les faits qui ont pu rentrer dans les prévisions du mandant. De là, la nécessité de faire appel aux électeurs quand une question imprévue se pose devant leurs mandataires.

En Belgique, en cas de vacance du trône, les Chambres existantes pourvoient provisoirement à la régence, puis elles sont dissoutes de plein droit, et il est pourvu définitivement à la vacance par les Chambres nouvelles, réunies au plus tard dans les deux mois (1). Comme il s'agit dans ce cas d'introduire une dynastie nouvelle, et que ce fait n'a pu être prévu par les électeurs, il est juste que le corps électoral soit consulté, au moins indirectement, par le choix de ses mandataires.

De même, quand le pouvoir législatif a déclaré qu'il y avait lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne, après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. L'arrêté de dissolution convoque deux nouvelles Chambres qui statuent sur la révision (2). Les Belges ont pensé que le pouvoir constituant n'est pas distinct du pouvoir législatif, mais ils n'ont pas voulu que les Chambres en fonction en fussent chargées ;

(1) Constitution belge de 1831, art. 85.

(2) Constitution belge de 1831, art. 131.

il faut, pour résoudre la question, des Chambres nommées spécialement. Ce texte a été appliqué en 1892 : un arrêté royal du 24 février 1892, sur la proposition du conseil des ministres, parut au *Moniteur*, présentant aux Chambres un projet de déclaration de révision des articles qu'il désignait. Les Chambres délibérèrent sur ce projet de déclaration, elles tombèrent d'accord sur les articles sujets à révision. Le *Moniteur* des 23-24 mai publia les déclarations de la Chambre des représentants, du Sénat et du roi, portant qu'il y avait lieu à révision de certains articles de la Constitution. Le même jour, paraissait au *Moniteur* un arrêté royal portant que, les Chambres étant dissoutes de plein droit, les collèges électoraux étaient convoqués pour procéder aux élections pour le renouvellement intégral des Chambres législatives. Les élections eurent lieu le 14 juin 1892 et la révision fut votée en 1893.

On trouve une disposition identique dans plusieurs autres constitutions européennes. En Danemark, lorsqu'une proposition de nouvelle disposition constitutionnelle aura été adoptée par les deux Chambres, si le gouvernement veut y donner suite, le *Rigsdag* sera dissous et il sera procédé à des élections nouvelles au *Folkething* et au *Landsthing*. Aux Pays-Bas, toute modification à la Constitution doit-être présentée aux Chambres et votée comme un projet de loi ordinaire. Lorsqu'elle a été adoptée par les États généraux et promulguée par le roi, elle n'est point définitive, le roi doit dissoudre les Chambres et convoquer un Parlement nouveau qui délibère une seconde fois sur la modification.

CHAPITRE IV

DE LA DISSOLUTION DES CHAMBRES BASSES

La division du Corps législatif en deux Chambres est actuellement une institution presque générale chez les peuples qui pratiquent le gouvernement représentatif. L'utilité de ce dualisme apparaît d'abord dans les nations où il existe une aristocratie : il faut, d'un côté, une Chambre basse pour représenter l'élément populaire, et de l'autre une assemblée qui constitue la représentation des classes élevées. Le peuple et les nobles doivent participer à la législation proportionnellement aux intérêts qu'ils ont dans l'État. Comme ces intérêts sont évidemment différents, la puissance législative doit être confiée à deux assemblées séparées délibérant à part. C'est en ce sens qu'ont été constituées plusieurs Chambres hautes en Europe : la Chambre des Lords en Angleterre, la Chambre des Magnats en Hongrie, la Chambre des Seigneurs en Prusse, la Chambre des Pairs de notre Charte de 1814 et même celle de la monarchie de Juillet.

Dans les Etats unitaires et égalitaires, où tous les citoyens sont égaux en droit, on ne saurait parler de représentation de classes distinctes. Cependant l'institution des deux Chambres a aussi sa raison d'être. Elle apparaît comme une restriction à l'exercice illimité de la puissance législative qui tend toujours à la prépondérance sur les autres

pouvoirs. Elle remédie aux entraînements irrésistibles auxquels est si facilement exposée une assemblée unique.

En Europe, toutes les grandes puissances ont adopté le système des deux Chambres. La Grèce, le Grand-Duché du Luxembourg et la Serbie sont les seuls pays où on trouve l'unité d'assemblée.

La division du Corps législatif en deux Chambres a été créée pour répondre à des besoins différents et à des aspirations opposées. Le mode de recrutement des membres de ces assemblées doit nécessairement se modifier avec chacune d'elles et, comme corollaire, le mode d'action de l'exécutif doit varier selon leur composition respective. Bornons-nous pour le moment à la question des Chambres basses.

Les Chambres basses sont toujours électives ; mais le droit de suffrage est plus ou moins étendu selon la mesure dans laquelle a été admis le principe de la souveraineté nationale. Certaines constitutions reconnaissent le suffrage universel, d'autres ne concèdent aux citoyens qu'un suffrage restreint. La Chambre élective puise dans les votes populaires une force et une autorité si grandes qu'il est nécessaire de donner au pouvoir exécutif une arme pour se défendre contre les entreprises de ce corps tout puissant. Aussi faut-il poser comme principe que toute Chambre élective doit pouvoir être dissoute.

Toutes les constitutions qui reconnaissent à l'exécutif le droit de dissolution l'autorisent à mettre fin aux pouvoirs de la Chambre basse. Mais, conformément à la règle qui veut qu'un ministre participe à tout acte par lequel s'exerce la prérogative de l'exécutif, elles exigent que le décret de dissolution porte le contre-seing d'un ministre. La dissolution d'une Chambre est un des actes qui engagent le plus gravement la responsabilité ministérielle.

Dans les gouvernements parlementaires, quand, à la suite d'une dissolution, les électeurs renvoient les mêmes députés, le cabinet qui a provoqué la dissolution doit se retirer. La présence d'une Chambre hostile rend son maintien aux affaires impossible. Si au contraire le verdict des électeurs est favorable à sa politique, le ministère sort de la lutte définitivement affermi.

La plupart des constitutions modernes n'ont imposé au décret de dissolution d'autre condition que le contre-seing du ministre. C'est la seule exigée dans les monarchies constitutionnelles, telles que l'Angleterre, la Belgique, la Hollande, l'Italie. La Constitution française de 1875 exige en outre l'avis préalable du Sénat : « Le Président de la République, dit l'article 5 de la loi du 25 février 1875, peut dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat. »

L'adoption du régime parlementaire était une disposition toute nouvelle dans une République ; c'était un régime propre aux monarchies constitutionnelles. Or une conséquence de ce régime était de reconnaître au Président de la République le droit de dissolution, qui en est un des rouages les plus indispensables. Mais ce n'est pas sans bien des appréhensions que l'on confiait à un chef de l'exécutif électif l'exercice de ce grand pouvoir. On craignait que, étant l'élu d'un parti, il ne sut pas se dégager des influences de son milieu et qu'il n'abusât de cette prérogative dans le but de favoriser sa politique. On voulut limiter son action en lui imposant l'avis préalable du Sénat.

C'est Prévost-Paradol qui, le premier, avait préconisé cette mesure. « La Chambre haute, dit-il, peut offrir un point d'appui solide à l'opinion et au gouvernement dans le cas où l'autre Chambre abuserait inconsidérément de son

pouvoir, et le droit de dissolution paraîtrait moins témérairement exercé lorsque le gouvernement serait implicitement encouragé, par l'assentiment et le concours de cette haute assemblée, à renvoyer l'autre Chambre devant les électeurs auxquels appartient le dernier mot (1) ».

Le projet de constitution présenté par M. Dufaure au mois de mai 1873, et celui présenté par M. de Broglie le 15 mai 1874 s'accordaient pour exiger l'avis du Sénat ou Grand-Conseil. Cette condition ne fut pas admise sans difficulté. La Commission des Trente et un certain nombre d'orateurs la repoussaient comme dangereuse et pleine de périls. En effet, disait-on, supposons que le Président de la République, s'adressant au Sénat, et lui exprimant le vœu d'une dissolution, n'obtienne pas son adhésion. Le Président, incontestablement, sera obligé de se retirer devant une Chambre des députés qui lui est hostile et un Sénat qui s'associe aux sentiments de la Chambre des députés. Si, d'un autre côté, le Sénat accorde la dissolution contrairement à la majorité du pays et si la nation renvoie une Chambre dont la composition sera identique à celle antérieurement dissoute, le Sénat se trouvera dans une situation difficile devant l'opinion. Enfin l'intervention du Sénat atténuera considérablement la responsabilité ministérielle, puisque c'est ce corps politique qui décidera souverainement de la mesure.

Le rapporteur de la loi, M. de Ventavon, se prononçait pour le droit libre de dissolution, afin de ne pas donner au Sénat une prééminence sur la Chambre et sur le Président : « Cette demande adressée par le Président de la République au Sénat, disait-il, serait une sorte d'instance

(1) PRÉVOST-PARADOL, *La France Nouvelle*, livre II, ch. v, p. 106.

introduite contre la Chambre des députés devant le Sénat constitué juge du différend ; elle établirait la prééminence du Sénat sur la Chambre des députés, quand les deux assemblées doivent avoir les mêmes fonctions et les mêmes prérogatives ; elle placerait le Président lui-même sous la dépendance du Sénat dont il sollicite l'appui ».

Ces raisons très fortes et assurément décisives n'ébranlèrent pas la majorité de l'Assemblée nationale. Le maréchal de Mac-Mahon, dans un message adressé à l'assemblée, avait réclamé cette condition comme essentielle : « Des conflits peuvent naître, avait-il dit, et pour les terminer, l'intervention d'une seconde Chambre, offrant par sa composition de solides garanties, est indispensable. La nécessité ne serait pas moins grande quand même pour trancher ces conflits ; vous croirez utile, comme mon gouvernement l'a demandé, d'armer le pouvoir exécutif du recours au jugement du pays par la voie de la dissolution. L'usage de ce droit extrême serait périlleux et j'hésiterais moi-même à l'exercer si, dans une circonstance critique, le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une assemblée modératrice ».

M. Dufaure résuma ainsi les raisons qui militaient en faveur de cette décision : « Pour nous, le Sénat dont nous demandons l'avis est un arbitre élevé, impartial qui nous présente cette double garantie : que si le Président cède à une passion coupable en voulant dissoudre la Chambre des députés, il sera arrêté par le Sénat, et que, si au contraire le Président de la République a raison en voulant, pour des causes graves, en appeler au jugement du pays, il sera appuyé de l'autorité du Sénat, et, dans la nation, on ne se livrera pas à cette excitation passionnée qui a lieu quelquefois en faveur de la Chambre qui a été dissoute,

excitation qui peut être dangereuse pour le Président qui a décrété la dissolution (1) ».

L'article 5, tel qu'il fut définitivement adopté, avait été proposé par M. Wallon. Il différait de projet de la Commission en ce qu'il exigeait l'avis conforme du Sénat et des projets de M. Dufaure et de M. de Broglie en ce qu'il n'exigeait pas que l'avis demandé au Sénat fut discuté en comité secret.

Le droit de dissolution, sur l'avis conforme du Sénat, est une arme qui ne peut être qu'impuissante ou dangereuse entre les mains du Gouvernement. Généralement, ce sera une lutte entre le Sénat et la Chambre qui rendra nécessaire la dissolution : il existe des majorités contraires dans les deux assemblées, ou l'une d'elle se trouve en hostilité déclarée avec le ministère soutenu par l'autre, ou bien ce sont de grandes réformes politiques ou économiques résolument rejetées par l'une des Chambres. Le Sénat, à la fois juge et partie dans la question, poussé par des rivalités de corps, des intérêts électoraux offrira-t-il des garanties d'impartialité suffisantes ? Il est permis d'en douter.

Supposons maintenant un conflit entre les deux Chambres marchant unies et le Président secondé par les ministres, la dissolution de la Chambre sera impossible. Devant le rejet systématique du budget ou des projets de loi, le Président et les ministres devront capituler, s'ils ne veulent tomber dans l'illégalité. Le Sénat leur refusera toujours son consentement pour renvoyer la Chambre devant les électeurs et rendre le pays juge du différend.

Cette disposition du pacte fondamental de 1875 a faussé

(1) Assemblée nationale, séance du 2 février 1875. (*Officiel* d 3 févr. p. 906).

le fonctionnement du régime parlementaire en France en rendant l'exercice du droit de dissolution presque impossible. Le gouvernement de cabinet ne peut fonctionner d'une façon régulière que si le ministère est assez fort pour diriger la Chambre, au lieu d'être conduite par elle. Quand la Chambre prétend gouverner elle-même et subordonner le pouvoir exécutif, quand il n'existe pas de majorité ou qu'elle ne se forme que par la réunion de fractionnements disparates, unis pour attaquer tous les ministères, mais incapables d'en soutenir un seul, le gouvernement parlementaire court les plus grands périls.

C'est alors que le droit de dissolution, placé entre les mains du cabinet, deviendrait une arme puissante vis-à-vis de la Chambre : en cas de désaccord, le ministère aurait la ressource de résister à l'assemblée pour en appeler au pays. Le consentement du chef de l'Etat serait du reste une garantie de la régularité et de l'opportunité de la mesure. Il n'y aurait lieu qu'à un changement de ministère toutes les fois que celui-ci succomberait dans les élections. Ce jeu si simple et si normal des institutions parlementaires est rendu impraticable par le texte qui nous occupe. La nécessité de l'intervention du Sénat met un obstacle permanent au fonctionnement de la dissolution. Le Sénat hésitera toujours quand on lui demandera d'accorder la dissolution et il n'y consentira que quand l'opinion publique l'imposera véritablement. Qu'il use de son droit et que le pays porte une seconde fois son choix sur la Chambre, c'est la guerre entre les deux assemblées. La Chambre, forte du suffrage populaire, ne manquera pas de combattre l'institution du Sénat et celui-ci forcément sortira de la lutte amoindri et discrédité.

Le Sénat n'a permis la dissolution qu'une seule fois, en 1877. S'il l'a accordée, c'est parce qu'il était en com-

plète divergence d'opinion avec la Chambre des députés.

Les élections sénatoriales qui eurent lieu le 30 janvier 1876, amenèrent à la haute assemblée une majorité appartenant aux anciens partis. Il n'en fut pas de même pour la Chambre des députés, où les élections du 20 février, envoyèrent une forte majorité appartenant au parti républicain.

Le Sénat accentua bientôt les tendances qui le séparaient de la Chambre en rejetant des lois importantes adoptées par celle-ci et en renforçant les rangs de la droite par l'élection de sénateurs inamovibles, hostiles à l'opinion qui avait triomphé dans les élections du 20 février.

Dès le 9 août 1876, dans la séance du Sénat où se discutait le projet de loi présenté par le gouvernement pour rendre aux conseils municipaux le droit d'élire des maires et adjoints dans la plupart des communes, M. de Marcère laissait déjà pressentir que l'accord des pouvoirs publics était menacé sérieusement : « Mais quoi ! s'écriait le ministre, on apporte souvent dans l'appréciation de nos actes une sévérité couverte de prétextes qu'en vérité on ne peut comprendre, en poursuivant un but qu'on ne peut apercevoir et en obéissant à des inspirations qu'on ne peut qualifier (1) ».

La discussion du budget de 1877 provoqua l'explosion des dissentiments qui divisaient les partis et donna naissance à un conflit fort grave sur la question de savoir si le Sénat avait le droit de rétablir une proposition de crédits rejetés par la Chambre des députés. Pour éviter un conflit redoutable, la Chambre céda sur ce qu'elle considérait comme sa prérogative en matière de lois de finances.

De grandes discussions religieuses ne tardèrent pas à

(1) *Journal officiel* du 10 août 1876.

s'élever dans la Chambre et à la mettre en complète opposition avec les idées non seulement du Sénat, mais du maréchal de Mac-Mahon, Président de la République. Le 12 mars 1877, le pape Pie IX s'était plaint aux fidèles de tous les pays d'être opprimé par le gouvernement italien et il les avait priés d'obtenir que leurs gouvernements respectifs intervinssent pour restaurer la papauté dans sa pleine et réelle indépendance. Les catholiques français s'empressèrent de se conformer à ses désirs. Les députés et sénateurs de la droite sollicitèrent le ministre des affaires étrangères. Les évêques écrivirent des lettres où la situation amoindrie du chef de l'Église était présentée sous les plus sombres couleurs. Une pétition adressée au Président de la République et aux deux Chambres circula dans tous les départements. Le cabinet résolut de s'opposer à ces dangereuses menées. Le 23 avril, Jules Simon ordonna aux préfets d'interdire la circulation de la pétition. Le ministre de l'instruction publique défendit, de son côté, qu'on la colportât dans les écoles. Un comité catholique très remuant s'était installé à Paris ; on le dispersa en lui appliquant la loi sur les associations. Enfin le garde des sceaux interdit des conférences que des orateurs laïques faisaient dans les églises.

A la Chambre, la gauche provoqua, le 3 mai, une interpellation « sur les mesures prises ou que le gouvernement se proposait de prendre pour réprimer les menées ultramontaines dont la recrudescence inquiète le pays ». Gambetta intervint et remarqua que « l'introduction en France des brefs, des lettres apostoliques, qui rencontrait de telles difficultés autrefois, ne s'explique que trop aujourd'hui, telle que nous la voyons faite sans entraves. C'est que le mal clérical s'est infiltré profondément dans ce qu'on appelle les classes dirigeantes du pays ». De son côté, M. de

Mun se plaignit éloquemment des « attaques violentes dont la religion est journellement le point de mire de la part de la presse cléricale ». Bref, la Chambre vota l'ordre du jour suivant : « La Chambre, considérant que les manifestations ultramontaines dont la recrudescence pourrait compromettre la sécurité intérieure et extérieure du pays, constituent une violation flagrante des droits de l'Etat, invite le gouvernement, pour réprimer cette agitation antipatriotique, à user des moyens légaux dont il dispose ». Le ministre Jules Simon accepta les termes de cet ordre du jour.

Après les discussions religieuses, la Chambre passa à l'ordre du jour. Le 12 mai, elle examina un projet d'organisation municipale. L'article 5 du projet proposait la publicité facultative des séances des conseils municipaux. M. Bardoux proposa un amendement ayant pour objet d'interdire cette publication. MM. Perras et Andrieux, au contraire, proposèrent et firent adopter un amendement décrétant la publicité obligatoire. Le gouvernement, qui s'était entendu avec la commission pour que la question ne soit abordée qu'à la seconde délibération, fut pris à l'improviste. Le ministre de l'intérieur, Jules Simon, qui n'assistait même pas à la séance, ne put faire revenir la Chambre sur son vote.

Le 15 mai, on s'occupa de l'abrogation du titre II de la loi du 29 décembre 1875 sur la presse. Cette loi avait pour caractère essentiel d'attribuer aux tribunaux correctionnels la connaissance d'un certain nombre de faits qu'elle retirait au jury. Au début de la discussion, le président du conseil rappela le désir exprimé par lui à la commission que cette question fut réservée pour les lois d'ensemble en préparation sur la presse, ainsi que l'inconvénient qu'il trouvait dans les circonstances présentes

à un changement de compétence en ce qui touchait les offenses adressées aux gouvernements et aux souverains étrangers. On ne tint pas compte de ces observations et le projet fut voté.

Ces votes pouvaient être fâcheux, mais ils n'étaient émis qu'en seconde lecture et il était probable que la Chambre reviendrait au scrutin définitif sur ces résolutions hâtives ; nul ne pensait que ces incidents pussent amener de bien graves conséquences. Ce fut donc avec une stupéfaction profonde que l'on lut, le lendemain 16 mai, une lettre adressée par le Président de la République à Jules Simon, président du conseil. Cette lettre, après avoir critiqué l'attitude du ministère lors de la discussion de la loi sur les conseils municipaux et des propositions tendant à l'abrogation de la loi sur la presse, ajoutait : « Cette attitude du chef du cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues. Une explication à cet égard est indispensable, car si je ne suis pas responsable comme vous envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont aujourd'hui plus que jamais, je dois me préoccuper ».

Le président du conseil, justement blessé des termes de cette missive, envoya immédiatement sa démission au maréchal de Mac-Mahon, en exprimant, dans une réponse fort digne, le désir « d'être remplacé par des hommes appartenant comme lui au parti républicain conservateur ». Les autres ministres le suivirent dans sa retraite.

En affirmant sa responsabilité envers la France, Mac Mahon se plaçait en hostilité ouverte avec l'article 6 § 2 de la loi du 24 juillet 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics : « Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ». Si le Président de la République n'avait pas l'intention de se constituer en état

de haute trahison, on n'aperçoit pas en quoi sa responsabilité pouvait être engagée à un autre point de vue. En se prétendant responsable envers la France, il agissait comme autrefois Napoléon qui, dans la Constitution de 1852 (article 5) disait : « Le Président de la République est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel ». Or, les lois constitutionnelles de 1875, en proclamant la responsabilité solidaire des ministres et la responsabilité du Président de la République sauf le cas de haute trahison, avaient exactement pris le contre-pied de la Constitution dictatoriale de 1852. D'autre part, si le Président avait incontestablement le droit de choisir ses ministres, il faussait les règles du régime parlementaire, en congédiant un ministère qui n'avait subi aucun échec dans les Chambres et qui s'appuyait à la Chambre des députés sur une forte majorité.

Cette brusque initiative du Président de la République à l'égard du cabinet était l'explosion longtemps contenue d'une politique personnelle en désaccord avec les sentiments républicains du pays. D'un autre côté, il fallait attribuer la chute du ministère aux mécontentements que les déclarations de Jules Simon, relativement aux affaires catholiques, avaient occasionnés dans le parti clérical tout puissant dans l'entourage intime du Maréchal. La droite ne voyait pas sans inquiétudes approcher l'époque des élections municipales et du renouvellement partiel des conseils généraux. Elle n'entendait pas surtout voir s'effectuer sous un cabinet de gauche ces opérations, d'où dépendait le sort des élections sénatoriales de 1877, c'est-à-dire, sa propre prépondérance au sein de la Chambre haute. Enfin l'hypothèse d'un coup d'État amenant une restauration monarchique apparaissait comme possible à certains royalistes.

Personne ne se méprit sur la portée des prétextes invoqués pour renverser le ministère. Le lendemain 17 mai, Gambetta développa une interpellation où il montra qu'il était informé des intentions secrètes de la réaction : « Le pays sait que ce n'est pas nous qui troublons la paix au dedans, ni qui compromettons la paix au dehors. Je le répète, le pays sait que ce n'est pas nous, et si une dissolution intervient, une dissolution que vous avez machinée, que vous avez provoquée, prenez garde qu'il ne s'irrite contre ceux qui le fatiguent en l'obsédant. Prenez garde que derrière des calculs de dissolution il ne cherche d'autres calculs et ne dise : la dissolution, c'est la préface de la guerre. Criminels seraient ceux qui la poursuivraient dans cet esprit. » Par 347 voix l'ordre du jour suivant fut voté : « La Chambre considérant qu'il lui importe dans la crise actuelle et pour remplir le mandat qu'elle a reçu du pays de rappeler que la prépondérance du pouvoir parlementaire, s'exerçant par la responsabilité ministérielle, est la première condition du gouvernement du pays par le pays que les lois constitutionnelles ont pour but d'établir, déclare que la confiance de la majorité ne saurait être acquise qu'à un cabinet libre de ses actions et résolu à gouverner suivant les principes républicains qui peuvent seuls garantir l'ordre et la prospérité au dedans et la paix au dehors, et passe à l'ordre du jour. »

La lutte était engagée, elle fut menée vivement. Le soir même, un cabinet de droite fut constitué avec le duc de Broglie pour président du Conseil et M. de Fourtou pour ministre de l'intérieur. Le 18 mai, le nouveau cabinet se présenta devant les Chambres pour y lire un message dans lequel le Président tentait de justifier son attitude politique. Rappelant la succession des deux cabinets républicains présidés, le premier par M. Dufaure, le second par

Jules Simon, il affirmait que « malgré le concours loyal prêté à ces deux ministères, ni l'un ni l'autre n'avaient pu réunir dans la Chambre une majorité solide, acquise à ses propres idées ». Le Président se disait convaincu que le pays pensait comme lui. Il accusait les députés républicains de s'être prévalu de son nom « aux élections dernières en se disant résolus à soutenir son pouvoir ». Interrogé de nouveau, et de manière à prévenir tout malentendu, le pays repousserait, il en était sûr, cette confusion. « D'ici là, son gouvernement veillerait à la paix publique ». Le Président, dans le même message, se défendait de méditer aucune entreprise contre les institutions existantes, « cette œuvre de l'assemblée de qui il tenait le pouvoir et qui avait constitué la République ». Ses conseillers, comme lui, « étaient décidés à pratiquer loyalement les institutions et incapables d'y porter atteinte ».

Après la lecture de ce message, le ministère donna immédiatement lecture aux deux Chambres d'un décret présidentiel prorogeant le Sénat et la Chambre des députés au 16 juin suivant. Ce brusque ajournement était une habile tactique : les députés et sénateurs, ne pouvant plus parler après l'ajournement prononcé, ne pouvaient protester contre les termes du message.

Les députés de la gauche, au nombre de 363, rédigèrent alors un manifeste aux électeurs : « La Chambre est ajournée pour un mois, disaient-ils, en attendant qu'on puisse obtenir du Sénat le décret qui va la dissoudre... Nous vous appelons à prononcer entre la politique de réaction et d'aventures, qui remet brusquement en question tout ce qui a été si péniblement gagné depuis dix ans, et la politique sage et ferme, pacifique et progressive, que vous avez déjà consacrée ».

A l'étranger, le coup d'autorité du Maréchal ne causa

pas moins d'étonnement qu'en France et la presse de tous les pays ne ménagea pas le blâme à cette entreprise singulière qu'un monarque constitutionnel n'aurait jamais osée.

Le 16 juin, le Parlement rentra en session. La majorité de la Chambre avait décidé de voter les crédits du compte de liquidation nécessité par la reconstitution militaire de la France, mais de refuser le budget.

A l'ouverture de la séance du Sénat, M. de Broglie lut un message du Président de la République ainsi conçu : « En vertu de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat. Cette grave mesure me paraît aujourd'hui nécessaire. » En conséquence, « il faisait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demandait son avis conforme ».

A la Chambre des députés, M. de Fourtou vint déclarer que le Président de la République avait adressé au Sénat un message pour lui demander de dissoudre la Chambre. Des débats orageux se poursuivirent alors pendant trois jours. M. Bethmont interpella le gouvernement sur la formation du cabinet. Le ministre de l'intérieur, M. de Fourtou, en lui répondant, voulut justifier l'acte du 16 mai : « La vérité, dit-il, est donc ce que j'affirme, à savoir : que sur le terrain des lois constitutionnelles, un combat s'est livré dès le premier jour entre l'esprit conservateur et l'esprit révolutionnaire ; un combat dans lequel l'esprit révolutionnaire a toujours été vaincu et duquel nous avons vu sortir manifestement encouragées par la faveur des fractions avancées de la majorité, manifestement subies par les fractions modérées, jusqu'à des propositions qui aministiaient la Commune de Paris.

Je vous dénonçais tout à l'heure, Messieurs, la majorité marchant à l'absorption des deux grands pouvoirs de l'Etat. Je puis ajouter maintenant qu'elle y marchait le drapeau de la désorganisation sociale à la main.

« C'est alors qu'est intervenu l'acte réparateur du 16 mai. Il est intervenu pour arrêter le mouvement au terme duquel se serait rencontré l'abaissement irrémédiable de la nation française. M. le maréchal de Mac-Mahon, s'enveloppant dans son droit constitutionnel, est venu rétablir l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs publics en sauvegardant contre vos empiétements l'indépendance du Sénat et sa propre indépendance. En vous empêchant ainsi de devenir une Convention, savez vous ce qu'il a fait ? Au lieu de troubler, comme on l'en accuse, le fonctionnement régulier et paisible de la Constitution, il l'a sauvée de vos mains en même temps qu'il barrait le passage au radicalisme montant peu à peu d'étape en étape, par des cheminements couverts, à l'assaut de la société... Le pays n'en redoutera pas d'avantage les conséquences, malgré vos suggestions. Au nom de quels services affectez-vous donc une telle sollicitude pour les affaires ? où sont vos œuvres ? Je vois dans vos ordres du jour beaucoup de débats politiques et d'interpellations, mais une discussion profitable au développement des affaires publiques, je la cherche et je ne la trouve pas. Mais vous n'avez pas craint d'ajouter que l'acte du 16 mai menaçait le paix extérieure, oubliant que les hommes qui sont au gouvernement ont fait partie de cette Assemblée nationale de 1871 qui a été la pacificatrice, la libératrice du territoire. » D'un seul mouvement toute la gauche se leva et, se tournant vers M. Thiers, assis à son banc ; s'écria : « C'est lui ; voilà le libérateur !... » Et des applaudissements frénétiques éclatèrent à plusieurs reprises.

Gambetta se chargea de répondre au ministre : il montra le trouble que l'acte du 16 mai avait jeté dans toutes les affaires ; il rappela le blâme unanime adressé par la presse étrangère tout entière, sans distinction de pays ni d'opinion, et tous les partis de réaction, légitimiste, orléaniste et bonapartiste, unis dans le ministère pour tenir en échec une assemblée républicaine.

Dès le début de la seconde séance d'interpellation, le duc Decazes, ministre des affaires étrangères, et M. Paris, ministre des travaux publics, s'efforcèrent de combattre les affirmations de Gambetta. Puis Jules Ferry souleva de violentes protestations à droite quand il s'écria : « L'histoire dira que la Constitution de 1875 était compliquée, qu'elle avait des obscurités, des pièges plus ou moins savamment ménagés, des dangers, des ténèbres ; elle dira cela, mais elle ajoutera que même avec cette Constitution, tout eut été facile si on l'eût pratiquée loyalement des deux côtés ».

La troisième journée tout entière fut consacrée aux discours de Louis Blanc et de Léon Renault. Par la voix du premier, l'extrême gauche vint appuyer le langage tenu par Gambetta et Jules Ferry. La courte harangue de Louis Blanc abondait en métaphores hardies et en citations appropriées d'ailleurs à la situation. Il déclara que « l'indignation publique était le sel qui empêchait les nations de pourrir ». Parlant du ministère Jules Simon, il rappela l'apostrophe d'Achille de Harlay au duc de Guise, après la journée des barricades : « C'est grand pitié, monsieur, quand le serviteur chasse le maître ». Il appliqua enfin à la République le mot de Théodore de Bèze : « Ceci est une enclume qui usera bien des marteaux ».

Le discours de Léon Renault, qui comptait parmi les libéraux les plus modérés, et qui vint apporter son concours

aux autres fractions du parti républicain, fut accueilli par des interruptions tumultueuses et des injures personnelles de la part de la droite. « M. le Ministre des travaux publics, dit-il, a apporté hier à la tribune une définition du rôle constitutionnel du Maréchal, qui est en contradiction profonde avec le texte de la Constitution, avec les données les plus certaines du bon sens et de la raison. Il n'y a pas une monarchie constitutionnelle dans laquelle le chef irresponsable de l'Etat n'ait un droit de dissolution plus étendu, puisqu'il ne le partage avec personne et qu'il n'a d'avis à demander à personne. Quel est, dans ce pays d'institutions parlementaires, le citoyen à l'esprit duquel soit jamais venue la pensée de chercher, dans ce double pouvoir du souverain, le point de départ et la justification d'une responsabilité directe et personnelle ? C'est donc, Messieurs, seulement avec le cabinet qui est sur ces bancs que nous avons à discuter. Il est venu dire à la France, avec l'espoir de la tromper, que sur les bancs du cabinet siégeaient des hommes de 89 et que la majorité de cette Chambre se composait d'hommes de 93. Eh bien ! que les membres du cabinet me permettent de leur dire qu'ils ne sont pas des hommes de 89, ils sont des hommes de 1852. Il n'y a qu'un gouvernement oppressif, un gouvernement qui prétendrait s'instituer à l'état de dictature et mettre la main sur la liberté électorale qui pourrait réveiller dans le pays l'esprit de révolution. Un tel gouvernement pourrait seul créer le péril social dans la France telle que l'a faite la Révolution de 1789. »

Puis parlant de l'avis que le Sénat allait avoir à donner : « Dans la Constitution de 1875, on a introduit un principe essentiel à nos yeux, celui d'une seconde Chambre, d'un Sénat. Il avait une mission importante et précise

dans la France constituée à l'état de République, mais encore toute pleine des idées, des intérêts et des institutions du passé. Il lui appartenait de ménager les traditions, de calmer souvent, d'arrêter parfois les mouvements trop brusques, les initiatives trop hardies d'une Chambre issue du suffrage universel. Voici qu'aujourd'hui le cabinet propose au Sénat, dans le message qu'il a contresigné, la dissolution de la Chambre des députés, c'est-à-dire, l'ouverture d'une crise très redoutable. Je ne sais pas ce que décidera le Sénat, mais si, sans motif sérieux, sans qu'il y ait une raison qui puisse faire comprendre pourquoi une crise si grave est ouverte, le Sénat accorde la dissolution purement et simplement pour satisfaire au désir suggéré au maréchal de Mac-Mahon par le ministère actuel, n'arrivera-t-il pas que le principe d'une seconde Chambre, ce principe si heureusement introduit dans nos institutions, soit mis en péril ? »

A la suite de ce discours, et sans qu'aucun député de la droite ait apporté au cabinet l'appui de sa parole, la Chambre adopta, toujours à la majorité de 363 voix, l'ordre du jour suivant : « La Chambre, considérant que le ministère formé le 17 mai par M. le Président de la République et dont le duc de Broglie est le chef, a été appelé aux affaires contrairement à la loi des majorités, qui est le principe des gouvernements parlementaires ; qu'il s'est dérobé, le jour même de sa formation, à toute explication devant les représentants du pays ; qu'il a bouleversé toute l'administration intérieure, afin de peser sur les décisions du suffrage universel par tous les moyens dont il pourrait disposer ; qu'à raison de son origine et de sa composition, il ne représente que la coalition des partis hostiles à la République, coalition conduite par tous les inspireurs des manifestations cléricales déjà condamnées par la

Chambre ; que c'est ainsi que, depuis le 17 mai, il a laissé imprimer les attaques dirigées contre la représentation nationale et les provocations directes à la violation des lois ; qu'à tous ces titres, il est un danger pour l'ordre et pour la paix, en même temps qu'une cause de trouble pour les affaires et les intérêts, déclare que les ministres n'ont pas la confiance des représentants de la nation, et passe à l'ordre du jour ».

Au Sénat, la communication du Président avait été renvoyée à l'examen d'une commission nommée dans les bureaux. Dans la séance du 20 juin, M. Depeyre, rapporteur, déposa son rapport. On y retrouve l'erreur de droit constitutionnel que le Président de la République avait déjà commise dans ses lettres et messages. Le rapporteur relève comme une énormité et comme une raison suffisante de provoquer une dissolution, cette circonstance que la majorité des mandataires du pays a voulu imprimer une direction au ministère qui la représentait : « Un jour est venu, dit le rapporteur, où on a pu dire que ce n'était pas le ministère qui avait la majorité, mais que c'était la majorité qui faisait subir au ministère toutes ses exigences ». C'était renverser les règles du régime parlementaire où les ministres sont responsables devant le Parlement et non le Parlement devant les ministres. Le rapporteur s'étonnait ensuite de l'insuccès des deux ministères républicains Dufaure et Jules Simon auxquels « M. le Président de la République ne demandait qu'une chose : réunir à la Chambre des députés, sur le terrain de la Constitution, une majorité conservatrice », c'est-à-dire, en réalité, substituer à une majorité républicaine une majorité composée de tous les ennemis de la forme républicaine. La tâche était impossible assurément. La commission proposait en conséquence au Sénat d'émettre

un avis conforme à la proposition du Président de la République.

Sur la demande du duc de Broglie, le Sénat vota aussitôt l'urgence et la discussion s'ouvrit le lendemain. Elle débuta par un discours écrit de Victor Hugo, qui contenait, au milieu de passages déclamatoires, des vérités dignes d'attention : « Qu'est-ce que tout cela, messieurs, s'écria-t-il, c'est l'esprit de révolution. Oui, à cette heure l'esprit de révolution est dans le gouvernement, coupez court à cette tentative. Arrêtez net cette étrange insurrection du 16 mai... Il dépend aujourd'hui du Sénat de pacifier la France ou de troubler le monde. La France est aujourd'hui désarmée en face de toute la coalition du passé ! Le Sénat est son bouclier. La France livrée aux aventures, n'a plus qu'un point d'appui, un seul, le Sénat... Avec plus d'assurance que les anciens croisés nous pouvons dire : Dieu le veut ! Non, le passé ne prévaudra pas, eut-il la force, nous avons la justice, et la justice est plus forte que la force. Nous sommes la philosophie et la liberté. Non, tout le moyen âge condensé dans le *syllabus* n'aura pas raison de Voltaire ; non toute la monarchie fut-elle triple, et eut-elle, comme l'hydre, trois têtes. n'aura pas raison de la République ».

A la suite du discours de Victor Hugo, Jules Simon vint apporter à la tribune des explications personnelles sur la chute du cabinet qu'il présidait. L'ancien ministre reproduisit avec beaucoup de détails la réponse qu'il avait déjà faite, par sa lettre du 16 mai, aux deux griefs que le Maréchal avait invoqué contre lui : la publicité des séances des conseils municipaux et l'abrogation de la loi de 1875 sur la presse.

Après Jules Simon, M. de Broglie prit la parole au nom du gouvernement. Il exposa la théorie du conflit latent

entre les deux Chambres, ce qui revenait à avouer que le conflit ne s'était pas traduit par des actes.

M. Béranger, l'un des membres les plus modérés du centre gauche sénatorial, vint ensuite faire devant le Sénat une manifestation analogue à celle qu'avait faite, la veille, Léon Renault à la Chambre des députés. Il apporta à l'opinion opposée à la dissolution le concours des sénateurs républicains les moins suspects de partialité à l'égard du parti radical.

Le lendemain Bertault parla dans le même sens. Il repoussa la dissolution parce qu'elle « entraînait la France dans une lutte religieuse entre la société civile d'une part et la société ultramontaine de l'autre », puis parce que l'acte du 16 mai « pour être constitutionnel n'en était pas moins antiparlementaire, et que les élections survenant à la suite de cet acte auraient tout le caractère d'un plébiscite ».

M. Brunet, ministre de l'instruction publique, se chargea de répondre, mais il remplaça ses arguments par d'après personnalités qui motivèrent l'intervention du président.

Laboulaye clôtura la discussion par un discours où, rappelant le rôle constitutionnel joué dans les pays voisins par la reine Victoria, le roi Victor Emmanuel, les deux Léopold, le roi de Hollande, il conjura le Sénat de couper dans ses racines cette application du pouvoir personnel qui, de la part d'un président de la République, présentait les plus grands dangers.

La dissolution fut néanmoins votée par 149 voix contre 130.

La Chambre des députés tint encore deux séances. Elle vota sur la demande du ministre de la Guerre les 205 millions du compte de liquidation pour 1877 ; mais, sur les

conclusions de M. Cochery, rapporteur général, elle rejeta la demande faite par le gouvernement d'un vote immédiat des contributions directes. En vain le ministre des finances, M. Caillaud, invoqua-t-il la nécessité de voter ces contributions avant le 14 août, pour que les conseils généraux, dont la session ordinaire s'ouvre à cette époque, puissent en opérer la répartition. La majorité répondit au gouvernement qu'il suffisait de fixer les élections générales à une date rapprochée pour que la Chambre future put émettre en temps utile le vote de l'impôt direct, « pour ne pas fournir au cabinet, disait le rapporteur du budget, le moyen de retarder les élections ».

Le décret de dissolution fut signé le 25 juin. Avant l'ouverture de la séance, M. de Fourtou, ministre de l'intérieur, transmit au président Grévy ampliation du décret portant que la Chambre des députés était dissoute et que les collèges électoraux seraient convoqués dans le délai de trois mois. A l'ouverture de la séance, le président lut la lettre du ministre de l'intérieur, donna, au nom de la Chambre, acte du décret, et déclara la séance levée.

Le ministère retarda autant que possible la date des élections (1). Par un décret du 22 septembre, elles furent fixées au 14 octobre. Malgré une pression gouvernementale formidable, les élections ramenèrent à la Chambre une forte majorité décidée à faire respecter les règles du gouvernement parlementaire. Les républicains n'avaient perdu que trente-huit sièges dans la lutte. Devant les votes hostiles de la Chambre, le ministère de Broglie dut se retirer pour faire place à un cabinet de Rochebouët. Mais ce n'était qu'un changement d'hommes et non de politique. La Chambre refusa d'entrer en rapport avec ce ministère « attendu

(1) V. à propos de cette question, *suprà*, chap. VIII.

qu'elle voit dans la constitution de ce cabinet la négation des principes parlementaires ». Le 27 novembre, M. Cocher, rapporteur du budget, refusait au nom de la commission, la sanction à la régularisation des crédits de 18 millions ouverts par décret en l'absence du Parlement.

Les présidents des deux Chambres intervinrent auprès du maréchal de Mac-Mahon, lui démontrèrent les inconvénients graves d'une plus longue résistance, les conséquences du refus du budget. L'hypothèse d'une nouvelle dissolution apparut alors; mais le Sénat comprit qu'il fallait mettre fin à cette politique violente. M. d'Audriffet-Pasquier, tant en son nom qu'au nom du groupe constitutionnel, fit pressentir officieusement au Maréchal que, loin de consentir à un coup d'État, le Sénat organiserait la résistance sous la protection de la garnison de Versailles. Il suffit de cet acte d'autorité pour amener le Président de la République à céder. Un cabinet de gauche fut enfin formé, le 14 décembre, sous la présidence de M. Dufaure.

Il semble que la dissolution de 1877 ait jeté une sorte de discrédit sur l'institution. La première expérience a été désastreuse et on n'a pas osé la renouveler de crainte de subir un nouvel échec devant l'opinion. La situation a cependant depuis cette époque complètement changé. En 1877, le caractère politique de la majorité du Sénat n'était pas le même que celui de la majorité de la Chambre, et on comprend que la haute Assemblée se soit prêté à une aventure qui pouvait amener à la Chambre une majorité d'accord avec ses propres idées. Mais depuis que le Sénat est devenu républicain, il aurait pu et dû provoquer des dissolutions qui auraient rendu aux éléments dont se compose la Chambre la force et la cohésion qui leur manquent. Qu'on ne s'y trompe point, en effet, dans la plupart

des cas, la dissolution, au lieu d'être prononcée par le Président sur l'avis conforme du Sénat, selon la lettre et l'esprit de la Constitution de 1875, doit plutôt être inspirée par le Sénat et émaner de lui. Si depuis la dissolution de 1877, on ne lui a pas demandé son avis sur l'opportunité de cette mesure, c'est qu'on savait qu'il ne l'accorderait pas. La crainte de se compromettre l'aurait toujours fait reculer.

La Chambre, en 1877, se composait de deux partis nettement séparés : d'un côté tous les républicains, unis dans une pensée commune de conservation et de progrès, de l'autre les droites formées de tous les débris des anciens partis ligués pour faire assaut à la République. Tant qu'il s'est agi de lutter pour les grandes réformes qui ont établi la République sur de solides bases, les membres de la majorité républicaine sont restés relativement unis ; mais après la défaite définitive de leurs adversaires, la politique des idées a fait place à la politique des intérêts.

Pour que le gouvernement parlementaire fonctionne régulièrement, il faut une forte organisation des partis, une discipline rigoureuse dans chacun d'eux. La Chambre ne se compose que de groupes rivaux, tantôt alliés, tantôt séparés, qui n'ont aucun des caractères d'un parti. La crainte du triomphe de l'opposition qui, pour les majorités parlementaires, est le meilleur garant de la sagesse, a disparu. La majorité du Parlement, assurée de la conservation du pouvoir, s'est affranchie de tout lien.

Les ministres, au lieu de diriger la Chambre et de la maintenir dans les bornes de ses attributions, sont à sa merci. « La Chambre des députés, ne trouvant dans les autres institutions aucun contre-poids à son omnipotence, ne reconnaissant, grâce à l'indiscipline de ses membres

et à la désorganisation de ses groupes, la direction d'aucune autorité morale, a voulu placer les ministres sous sa dépendance absolue. Non contente de son droit de contrôle et de censure, elle cherche constamment à sortir de son rôle, à accaparer autant que possible les pouvoirs propres du gouvernement, à intervenir par une action directe et préventive dans l'administration des départements exécutifs. Elle n'est point pour les ministres ce juge bienveillant et confiant que rencontrent les membres du cabinet anglais dans la Chambre des Communes ; c'est un maître soupçonneux, aussi jaloux de ses prérogatives que peu respectueux de l'autorité des autres. » (1) Les ministres sont ses agents dociles : la soumission la plus absolue aux volontés de l'assemblée est une sorte de dogme pour eux ; mais cette volonté est rarement précise, et ils tombent le plus souvent sur des équivoques ou sous le coup d'interpellations qui les prennent au dépourvu.

Cette dépendance du cabinet vis-à-vis du Parlement n'a pu manquer de conduire à l'instabilité ministérielle. Le ministère ne s'appuyant le plus souvent que sur des groupes qui forment entre eux des combinaisons imprévues, qui se rapprochent suivant leur intérêt ou leur passion, ne peut conserver le pouvoir qu'à la condition de les servir. La moindre maladresse dissout la majorité factice qui soutenait le cabinet et l'oblige à se retirer. Il est rare que sa retraite soit due à des divergences sur une question de principe ou à une cause étrangère à la Chambre des députés.

Cette agitation perpétuelle, ces continuels changements de ministère aboutissent à la stérilité de la législation. Parfois il se produit un antagonisme, une opposition en-

(1) DUPRIEZ, *Les Ministres*, t. II, p. 397.

tre ce qu'on peut appeler la pensée législative et la volonté latente de la nation. Cette tendance s'accroît davantage à mesure que la Chambre approche du terme de son mandat ; elle finit par perdre de vue les désirs de ses commettants. L'exemple est récent de l'impôt sur le revenu accueilli presque favorablement sur les bancs de la Chambre, après avoir été avec une presque unanimité repoussé par les Conseils généraux.

Si le cabinet pouvait dissoudre librement la Chambre, la menace d'être renvoyés devant leurs électeurs inspirerait aux députés une crainte salutaire qui les obligerait à penser bien plus aux idées qu'ils sont chargés de défendre qu'aux intérêts de leur coterie. La dissolution serait un frein puissant mis à l'omnipotence législative, un remède énergique à son impuissance.

On objectera peut-être qu'à l'inverse, le Parlement perdrait son indépendance pour éviter la dissolution. Il n'en est rien, car d'autres considérations peuvent modérer les intentions de l'exécutif : il ne peut commencer l'année sans que le budget ait été voté, or, s'il se trouve à la fin de l'année financière en présence d'un Parlement hostile, il ne peut le dissoudre avant le vote du budget. Dès lors, si les Chambres se doutent qu'on veut les dissoudre, elles n'ont qu'à ne pas voter le budget. Le droit de dissolution sera encore entravé si, indépendamment du budget, il y a certains votes urgents. Lors même qu'on ne se trouverait pas dans une de ces hypothèses, si un chef d'Etat abusait du droit de dissolution, ce jeu serait vite démasqué. Une politique de cette sorte ne peut réussir que si on fait le silence autour d'elle, ce qui n'est généralement pas le cas. Le cabinet qui aura dissous la Chambre, si le pays n'approuve pas ses combinaisons, se trouvera devant une assemblée nouvelle, encore moins maniable que la précédente et n'aura qu'à se retirer.

Il semble actuellement qu'on ait oublié ce pouvoir de dissolution. En France, le mot dissolution est presque synonyme de révolution. « On en est arrivé peu à peu, a dit un éminent homme d'Etat, à considérer que le mandat législatif est entre les mains de l'élu comme un bail intangible, et l'on a presque persuadé au suffrage universel qu'abrégier le mandat qu'il a confié, lui rendre la parole, interroger sa volonté, c'est lui manquer de déférence... Chez nous, la consultation du suffrage universel est chronologique, elle doit avoir lieu tous les quatre ans, on mettra ce qu'il faudra de rallonges. Et quand les quatre années sont révolues, quels que soient les périls ou les obstacles de l'heure présente, quelques événements qui aient pu se produire, fût-ce au lendemain d'une panique, alors il faut que le suffrage universel s'assemble et délibère, s'il est possible. Non, ce n'est pas l'esprit de notre Constitution ! Elle ne s'est point préoccupée le moins du monde de la durée du mandat législatif ; elle a considéré que c'était là chose secondaire et contingente, mais elle a proclamé que le droit du suffrage universel est permanent et non point temporaire. Elle a voulu qu'aussitôt que l'intérêt du pays l'exigeait, il fut consulté, qu'en tout temps le Parlement lui demeurât subordonné, et c'est pourquoi le pouvoir exécutif, par sa prérogative essentielle, n'est point son adversaire, mais son témoin et son garant... La faculté de dissolution, inscrite dans la Constitution, n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos institutions (1) ».

(1) Extrait du discours prononcé par M. Wablsck-Borsum le 10 juillet 1896.

Malheureusement les auteurs de la Constitution de 1875 ont faussé l'application de ce grand principe en exigeant l'assentiment préalable du Sénat. Tant que cette disposition subsistera, l'exercice du droit de dissolution sera entravé. Ce droit, largement compris, sagement exercé, rendrait aux ministères une fixité inconnue en France depuis bien des années, et fortifierait l'exécutif sans ôter au Parlement aucune des prérogatives auxquelles il a légitimement le droit de prétendre.

Jamais dans aucun pays, ni à aucune époque une constitution n'a associé au pouvoir de dissoudre une Chambre haute, aussi indépendante que le Sénat français, tel qu'il est organisé dans les lois de 1875. Le senatus-consulte du 16 thermidor de l'an X. (4 août 1802), qui vint compléter la Constitution de l'an VIII, chargea le Sénat, sur la proposition du gouvernement, de prononcer la dissolution du Corps législatif et du Tribunat. Le senatus-consulte prononçant la dissolution devait être notifié au président du corps dissous, si ce corps se trouvait en session ; dans le cas contraire, l'insertion au *Bulletin des lois* tenait lieu de notification. C'était une mesure destinée à fortifier encore le pouvoir de Bonaparte. Il était maître du Sénat conservateur dont il choisissait directement ou indirectement les membres et qui ne pouvait faire autrement que de lui obéir. Le Corps législatif n'était lui-même qu'un simulacre de représentation nationale, puisque ses membres étaient choisis par le Sénat, parmi des candidats présentés en nombre triple par les collèges électoraux d'arrondissement et de département. Quant au Tribunat, dont le mode de recrutement était analogue, il fut supprimé par le senatus-consulte du 19 août 1807. Le droit de dissolution appartenait donc en réalité à l'empereur dans toute sa plénitude. Le Corps législatif par sa

docilité, ne donna jamais lieu à l'application de cette mesure.

Napoléon ne fit usage du droit de dissolution qu'une seule fois et en dehors de cette procédure. A son arrivée à Lyon, le 13 mars 1815, il lança un décret pour dissoudre la Chambre des députés de la première Restauration. Il y disait : « Considérant que les pouvoirs des députés au Corps législatif étaient expirés et que dès lors, la Chambre des communes n'a plus aucun caractère national, enfin qu'une partie de cette assemblée s'est rendue indigne de la confiance du pays en adhérant au rétablissement de la noblesse féodale, nous avons décrété ce qui suit : La Chambre des communes est dissoute ». C'était une dissolution illégale.

On a tenté de rapprocher notre disposition constitutionnelle du mode de dissolution organisé par la Constitution de l'empire d'Allemagne. Pour dissoudre le *Reichstag* de l'Empire allemand, il faut une résolution du Conseil fédéral (*Bundesrath*) rendue avec l'assentiment de la présidence. Mais le *Bundesrath* n'est pas une deuxième Chambre législative, comme le Sénat français, c'est une assemblée fédérale dont les membres sont désignés par chaque gouvernement de la confédération et qui réunit en ses mains les pouvoirs d'une Chambre haute et d'un Conseil de gouvernement. Quoique placé sous l'influence prépondérante de la présidence du roi de Prusse, c'est un véritable directoire de l'Empire, qui intervient dans l'exécutif avec d'autant plus de puissance que l'empereur ne possède aucun droit de *veto*, même suspensif. Sa raison d'être est une précaution contre l'excès de centralisation. L'Empire allemand est un groupement d'États qui ont gardé beaucoup d'attributions souveraines, leur autonomie ne doit pas être détruite. Le droit de dissolution est un des points où les idées

particularistes des États ne sont affirmées. A la différence du Sénat français qui ne peut être saisi de la question de dissolution que par le pouvoir exécutif, le *Bundesrath* a le pouvoir de décider de la dissolution, sauf l'assentiment du roi de Prusse.

Mais tout cela, c'est la théorie constitutionnelle. En réalité le *Bundesrath* n'a qu'une autorité insignifiante et une influence presque insensible. Il n'est qu'un jouet entre les mains de l'empereur et de son chancelier. En fait, c'est l'empereur qui décide de la dissolution du *Reichstag* comme de toutes les mesures importantes. « Devant lui, qu'importe le Conseil fédéral, représentant des royaumes du Sud et des petites principautés éparses au milieu du grand royaume prussien, pygmées dont les forces réunies ne peuvent même tenter de résister un instant au colosse qui les domine (1) ».

(1) DUPRIEZ, *loc. cit.*, t. I, p. 482.

CHAPITRE V

DE LA DISSOLUTION DES CHAMBRES HAUTES.

Le rôle des Chambres hautes varie suivant le caractère des peuples et le développement historique de leurs institutions. Le mode de composition de ces assemblées diffère nécessairement suivant l'état social des nations qu'elles représentent. Dans les pays où il existe des classes aristocratiques, le choix des sénateurs est laissé à l'arbitraire du souverain. Dans les états où le dogme de la souveraineté du peuple est le fondement des institutions, les membres de la Chambre modératrice doivent, pour jouir de quelque prestige, recevoir la consécration des suffrages de leurs concitoyens.

Quelle que soit l'origine de ces assemblées, le pouvoir exécutif doit avoir à sa disposition, en cas de conflit dangereux, des moyens de changer leur majorité. Ces corps, à l'abri d'une dissolution ou d'un mode d'action équivalent, ne tarderaient pas à devenir dans l'Etat un pouvoir tout puissant qui dominerait tous les autres. Aussi, en règle générale, les constitutions qui admettent le principe électif reconnaissent comme corollaire au chef de l'Etat le droit de dissoudre la Chambre haute. Celles qui consacrent le système de la nomination par le souverain lui concèdent le droit de créer des pairs en nombre illimité et de triompher par des fournées des résistances inconsiderées que ces Chambres peuvent opposer aux vœux populaires.

En Angleterre, la Chambre des Lords est une des deux

assemblées qui, avec le monarque, constituent le Parlement et exercent le pouvoir législatif. Son privilège le plus considérable est de constituer un des Etats du royaume (1). « La puissance législative, dit Montesquieu, sera conférée au corps des nobles et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés. » Et il ajoute : « Il y a toujours, dans un Etat, des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs... La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'Etat ; ce qui arrivera, s'ils forment un corps qui ait le droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a le droit d'arrêter les leurs (2) ». Cette idée qu'exprime l'auteur de l'*Esprit des lois* forme l'un des principes fondamentaux de la Constitution britannique. C'est dans ce sens que la Chambre des Lords a été constituée et peu à peu développée, qu'elle s'est adaptée, dans le cours des siècles, aux besoins et aux nécessités des diverses époques.

La Chambre des Lords se compose de membres héréditaires, de pairs créés par le roi, qui transmettent leurs titres à leurs descendants, de vingt-huit pairs irlandais nommés à vie et de seize pairs d'Ecosse élus pour la durée d'une législature.

Le souverain peut créer de nouvelles pairies du Royaume-Uni sans limitation de nombre. Il peut, quand et comme il le veut, appeler à la Chambre des Lords tout citoyen anglais ou naturalisé.

Ce droit peut être exercé de deux façons. La Couronne

(1) A proprement parler, la pairie anglaise, n'est pas une représentation du pays, elle se représente elle-même et délibère pour son propre compte.

(2) *Esprit des Lois*. Livre XI, ch. vi.

peut créer des pairs de temps à autre et modifier ainsi peu à peu le sentiment de la Chambre haute. Cette prérogative est passée en fait des mains du roi à celle du premier ministre. C'est un moyen puissant de se concilier graduellement la Chambre permanente, qui pourrait d'abord lui être hostile.

La création de pairs par fournées est un procédé tout différent : il consiste à nommer une quantité de pairs suffisante pour déplacer complètement et soudain la majorité de la Chambre des Lords. Ce droit qui permet de briser toute résistance est d'une absolue nécessité. Du moment où la Chambre des Lords ne peut être dissoute, il est indispensable que le souverain possède ce pouvoir de vaincre son opposition. On peut supposer qu'une mesure votée par la Chambre des Communes, avec l'appui du ministère, soit rejetée par la Chambre haute, et qu'à la suite d'une dissolution et d'élections nouvelles, le pays envoie au Parlement une majorité de députés ayant reçu du corps électoral le mandat formel de faire passer la loi. Qu'arriverait-il s'il n'existait aucun moyen d'amener à composition cette assemblée inamovible ?

Comme le fait remarquer Bagehot, « cette soupape de sûreté est extrêmement commode, elle permet à la volonté populaire que l'exécutif est chargé d'exprimer, puisqu'il est nommé par elle, de porter, dans l'enceinte du domaine constitutionnel, des aspirations et des visées que l'un des corps politiques refuse d'accepter, elle offre une libre sortie à des sentiments qui, comprimés, seraient dangereux et pourraient mettre la Constitution en pièces, comme il est arrivé souvent dans d'autres pays où l'explosion de l'esprit populaire a détruit les gouvernements (1) ».

(1) BAGEHOT, *La Constitution anglaise* (traduction Gaulhiac), p. 326.

Des tentatives ont été faites pour limiter cette prérogative. Les Lords, jaloux de leurs privilèges, n'avaient pas vu sans déplaisir les nombreuses nominations faites sous la reine Anne et au début du règne de George I^{er}. Le roi, pour leur donner satisfaction, autorisa le duc de Sommerset à présenter une loi de limitation de la pairie. Aux termes du bill de 1718, le souverain ne pouvait désormais nommer que six pairs, de façon à porter le nombre total des membres de la Chambre à cent quatre-vingt-quatre. Il conservait toutefois la faculté de créer une nouvelle pairie, lors de chaque extinction qui viendrait à se produire. Enfin, au lieu de seize pairs représentatifs d'Ecosse, il était proposé que vingt-cinq pairs héréditaires eussent des sièges à la Chambre des Lords. Le bill parvint à une troisième lecture, non cependant sans avoir excité un tel mécontentement dans la Chambre des Communes et dans le pays que ses auteurs crurent prudent de l'ajourner. La mesure fut reprise dans la session suivante par le duc de Buckingham et envoyée à la Chambre des Communes, où violemment attaquée par sir Robert Walpole, elle fut rejetée le 1^{er} décembre 1719 à une grande majorité. Une telle loi aurait perpétué un corps aristocratique indépendant de la Couronne et sans responsabilité à l'égard du peuple.

Sous George II et surtout sous George III, le nombre des créations de pairs ne fit que s'accroître. Les ministres successifs y recoururent volontiers. Les partis arrivant alternativement au pouvoir les prodiguèrent dans le but d'augmenter leur influence dans le Parlement. Ce mouvement s'accrut encore sous les règnes suivants. La Chambre des Lords a subi ainsi des modifications importantes dans sa composition politique, surtout quand un parti a occupé longtemps le pouvoir. Mais cette transfor-

mation nécessairement très lente, en amenant la domination d'un parti dans la Chambre des Lords, peut déterminer des collisions avec la Chambre des Communes. Ce cas peut se présenter lorsqu'un ministère, après s'être assuré la majorité dans la haute Assemblée, vient à être renversé par une opposition qui dispose de la majorité dans la Chambre des Communes. Une dissolution peut changer tout d'un coup le caractère politique de la Chambre des Communes et faire passer le pouvoir d'un parti à l'autre, mais changer le caractère politique de la Chambre des Lords peut être l'affaire d'un demi siècle.

On peut alors recourir aux créations de pairs par fournées, mais ce droit est d'un exercice si délicat qu'on en a fait un usage très modéré. En 1711, sous le règne de la reine Anne, la majorité whig de la Chambre des Lords avaient présenté à la Couronne une adresse pour l'inviter à ne point conclure la paix avec l'Espagne. Le ministère Harley obtint de la reine le droit de créer un nombre de pairs suffisant pour faire une majorité tory. Il suffit de douze nominations pour atteindre ce but.

Quoique l'usage de cette prérogative ait été très rare, son action n'en est pas moins efficace. C'est une épée de Damoclès, constamment suspendue sur la tête des pairs et dont la menace suffit pour vaincre leurs résistances. On l'a bien vu en 1831, lors de la première réforme électorale. Le ministère whig de Lord Grey, soutenu par le roi, s'était, par une dissolution, assuré dans les Communes une forte majorité aux mesures proposées pour étendre la représentation populaire. Le rejet du bill par les Lords était certain. Depuis soixante-dix ans, la Chambre haute s'était recrutée dans les rangs du parti tory et elle n'était pas moins hostile au ministère whig qu'à la réforme parlementaire. La question se posait de savoir qui

l'emporterait, des Lords ou des Communes, de l'aristocratie ou du peuple.

Avant la deuxième lecture, seize pairs nouveaux furent créés, afin d'atténuer dans une certaine mesure la disproportion notoire entre les deux partis de la Chambre des Lords. Mais la majorité resta encore opposée au bill et il fut rejeté. La Chambre des Communes soutint le ministère par un vote de confiance. Le Parlement fut ensuite prorogé, uniquement pour présenter un nouveau bill de réforme. Les Communes le votèrent à une majorité encore plus forte que la précédente. La situation des Lords était trop périlleuse pour ne pas causer parmi eux quelques hésitations ; en conséquence, la deuxième lecture du bill passa à la faible majorité de neuf voix. Mais cette concession fut suivie d'un vote hostile de la Chambre en comité.

L'appel de la Chambre des Communes au peuple avait été décisif ; on ne pouvait en appeler de la Chambre des Lords qu'à la Couronne seule dont ce corps tirait son existence. Les ministres proposèrent alors au roi Guillaume IV une création de pairs. Ils firent passer au monarque une note ainsi conçue : « Il faut admettre qu'il y a des cas où la Chambre des Lords, continuant à se mettre en opposition avec les vœux généraux de la nation et avec le sentiment déclaré de la Chambre des Communes, les plus grands dangers seraient à craindre, s'il n'y avait aucun moyen de mettre fin aux collisions que peuvent produire des circonstances de cette nature. Leur prolongation amènerait infailliblement les plus grands malheurs et pourrait même finalement avoir des conséquences fatales, d'une part aux libertés publiques et, de l'autre, au pouvoir et à la sécurité du Gouvernement. C'est en prévision d'un danger de cette espèce que la Constitution a donné à la

Couronne le pouvoir de dissoudre la Chambre des Communes ou d'augmenter la Chambre des Lords, en exerçant la haute prérogative de créer des pairs, qui a été reconnue au roi dans ce but, comme pour d'autres motifs non moins importants. Dans le premier cas, s'il y a dissentiment entre les deux Chambres et que la Chambre des Communes ne soit pas appuyée par le corps électoral, la nomination de députés qui partagent l'opinion publique peut maintenir cette harmonie et cet accord qui sont si nécessaires à la sûreté générale. Le second ne peut être employé que pour amener la Chambre des Lords à changer sa ligne de conduite, lorsque l'opinion du peuple fortement et généralement exprimée et identifiée avec celle des représentants ne laisse aucun espoir de terminer le conflit existant. C'est seulement dans un cas aussi extrême que, dans l'opinion des serviteurs de Sa Majesté, peut se justifier l'exercice de la prérogative royale de créer des pairs ».

Le roi refusa ; les ministres donnèrent leur démission. Les Communes votèrent une adresse au roi pour le prier de n'appeler dans ses conseils que des hommes favorables au bill de réforme. Le peuple s'agita : on organisa des réunions et des processions monstres à Londres, à Birmingham et dans les grands centres industriels.

Le duc de Wellington ne parvint pas à former un cabinet qui put satisfaire à la fois le peuple et les Lords, et les ministres furent rappelés. Le roi consentit alors, par écrit, à créer un nombre de pairs suffisant pour faire passer la loi. Pour éviter une mesure aussi extrême, il tenta auprès de la Chambre des Lords une dernière pression. Le 17 mai 1832, la circulaire suivante fut adressée, à l'insu des ministres, à tous les pairs de l'opposition : « Mon cher Lord, j'ai eu l'honneur de recevoir de Sa Majesté l'ordre de faire savoir à Votre Seigneurie que tous

les obstacles aux arrangements dont il est question seraient levés, si un nombre suffisant de pairs déclarait ce soir à la Chambre que, vu l'état actuel des affaires, ils en sont venus à la résolution de ne plus s'opposer au bill de réforme, de façon à ce qu'il puisse passer sans délai et autant que possible sous sa forme actuelle. J'ai l'honneur etc. — Signé : Herbert Taylor ».

Ce même jour, la discussion s'ouvrit à la Chambre des Lords. Les pairs et le parti tory envisageaient cette création de pairs avec consternation. « Si de semblables projets, disait le duc de Wellington, peuvent être impunément exécutés par un ministre de la Couronne, il n'est pas douteux que la constitution de cette Chambre et de ce pays touche à sa fin. Je vous le demande, mylords, il y a-t-il quelqu'un d'assez aveugle pour ne pas voir que si un ministre peut impunément conseiller à son souverain un exercice assez inconstitutionnel de sa prérogative pour décider toutes les questions dans cette Chambre, les délibérations de cette Chambre perdent toute autorité et tout objet, et les motifs légitimes de détermination perdent toute valeur ?... Et mon avis, mylords, est que cette menace de mettre à exécution le projet de créer des pairs, si elle a pour effet de porter de nobles Lords à s'absenter de la Chambre ou à adopter quelqu'autre ligne de conduite, est toute aussi mauvaise que son exécution ; car, mylords, elle impose par la violence une décision à cette Chambre et sur une question sur laquelle cette Chambre n'est pas disposée à donner une telle décision ».

Lord Grey lui répondit : « Je demande quelles seraient les conséquences si l'on supposait que la Couronne ne possédât point cette prérogative ou ne put l'exercer d'une manière constitutionnelle ? Les Communes ont un contrôle sur le pouvoir de la Couronne par le privilège de

refuser les subsides dans les cas extrêmes, et la Couronne, au moyen de son droit de dissoudre la Chambre des Communes, un contrôle sur les mesures violentes ou téméraires que pourrait adopter la Chambre des Communes ; mais, si une majorité dans cette Chambre a le pouvoir de s'opposer, quand il lui plaît, aux vœux positifs de la Couronne et du peuple, sans qu'il y ait aucun moyen de mitiger ce pouvoir, notre pays est absolument placé sous l'influence d'une oligarchie ingouvernable. Je le répète ; si une majorité de cette Chambre avait le droit d'agir contrairement à la Couronne et aux Communes, et si elle était décidée à exercer ce pouvoir sans poids et sans contrôle, la Constitution serait complètement changée, le Gouvernement de ce pays ne serait plus une monarchie limitée ; ce ne serait plus, mylords, la Couronne, les Lords et les Communes, ce serait une Chambre des Lords, une oligarchie séparée gouvernant absolument les autres. » La plupart des pairs appartenant à l'opposition s'abstinrent et le bill de réforme fut enfin voté. L'efficacité de la prérogative dans cette lutte avait été aussi visible que si elle avait été pleinement exercée.

Depuis 1832, l'autorité de la Chambre des Lords a notablement baissé. Le vote du *reform bill* mit fin aux pouvoirs de l'aristocratie, non seulement parce que les Lords durent voter par force une mesure qu'ils désapprouvaient, mais aussi parce que leur action sur la Chambre des Communes fut à jamais détruite. Chaque fois qu'une grande réforme passionnant l'opinion publique a été proposée, ils ont pu retarder le vote de la mesure, mais ils n'ont jamais osé l'empêcher.

On ne peut guère citer que quatre cas de conflit sérieux : le premier, en 1860, à propos de l'impôt sur le papier ; le second, en 1868, au sujet de la suppression de

l'Église établie d'Irlande ; le troisième, en 1871, lors de la présentation de la loi relative à l'abolition du système d'achat des grades dans l'armée. Chaque fois les Lords finirent par céder. En 1884, ils repoussèrent la dernière réforme électorale présentée par le ministère Gladstone en première lecture. Ce bill, qui avait pour but de traiter les électeurs des comtés comme ceux des villes, était ardemment soutenu par le peuple et les Communes. Le ministère libéral ne semblait décidé à reculer ni devant une dissolution, qui lui aurait donné une écrasante majorité, ni devant une création de pairs. La Chambre haute eut la prudence de se rendre. Après une prorogation, les deux Chambres votèrent, sans difficulté, l'acte du 6 décembre 1884, dit *Representation of the people act*.

Plus récemment encore, en 1886, si les Lords ont rejeté la loi sur le *Home rule*, c'est qu'en fait ils se sentaient soutenus par l'opinion anglaise proprement dite. En effet les élections suivantes ont justifié leur calcul. Mais il est certain que les Lords n'auraient pas persisté dans leur résistance si le pays consulté ne s'était pas déjugé.

Le gouvernement restauré des Bourbons voulut introduire en France une monarchie à l'anglaise. La Charte de 1814, en créant une Chambre des Pairs voulut la modeler sur la Chambre des Lords. La nomination de ses membres appartenait au roi en nombre illimité. D'après l'article 27, ils pouvaient être nommés à vie ou héréditairement. Après les Cent-Jours(1), « convaincu que rien ne consolide plus le repos des États que cette hérédité des sentiments qui s'attache dans les familles à l'hérédité des hautes fonctions publiques, et qui crée ainsi une succession de sujets dont la fidélité et le dévouement au prince et à la patrie sont garantis par les principes et les exem-

(1) Extrait du préambule de l'ordonnance.

ples qu'ils ont reçus de leurs pères », Louis XVIII rendit la célèbre ordonnance du 19 août 1815. Cette ordonnance décida qu'il ne serait plus créé de pairs à titre viager et institua l'hérédité de la pairie. Puis, en vertu d'une autre ordonnance du 25 août 1817, nul ne put être élevé à la pairie qu'après avoir constitué un majorat, en biens immeubles, libres de tous privilèges et hypothèques ou en rentes sur l'État immobilisées.

Le gouvernement de la Restauration voulait parvenir à placer, entre la Couronne et l'Assemblée nommée par le corps électoral, une aristocratie privilégiée formant un corps intermédiaire, doué d'assez de vitalité et d'assez de dévouement pour être le rempart du trône contre les partis libéraux.

Cette Chambre ne répondit pas à ces espérances. L'opinion repoussa la pairie héréditaire avec une persistance que rien ne put vaincre. Elle était en opposition trop complète avec les idées démocratiques du pays pour pouvoir réussir. Louis XVIII et Charles X contribuèrent encore à son insuccès par les fréquentes fournées dont ils usèrent, dès qu'une velléité d'indépendance se manifesta parmi ses membres.

La Chambre des Pairs de la première Restauration siégea des 4 juin 1814 au 20 mai 1815. A l'approche de Napoléon revenant de l'Île d'Elbe, elle rédigea une adresse de fidélité au roi et décida de se réunir chaque jour sans convocation préalable. Napoléon, en arrivant à Lyon, le 13 mars, rendit un décret de dissolution contre le Parlement. Il y disait : « Considérant que la Chambre des Pairs est composée en partie de personnes qui ont porté les armes contre la France, qui ont intérêt au rétablissement des droits féodaux, à la destruction de l'égalité entre les différentes classes, à l'annulation des ventes des domaines, enfin, à la destruction des droits acquis par le peuple depuis

vingt-cinq ans de combats contre les ennemis de la gloire nationale, la Chambre des Pairs est dissoute. » De son côté Louis XVIII, obligé de fuir, ordonna, le 20 mars, la clôture de la session.

Napoléon, dans l'acte additionnel du 20 juin 1815, conserva la Chambre des Pairs héréditaire. Il se contenta de changer une partie de ses membres. Après le désastre de Waterloo, la pairie l'abandonna. Le 7 juillet, en recevant le message du gouvernement provisoire annonçant qu'il cessait ses fonctions, les pairs se dispersèrent sans un mot de protestation.

Dès le début de la seconde Restauration, la Chambre des Pairs se trouva en conflit avec la Chambre introuvable qu'elle taxait de fanatisme. L'assemblée réforma d'abord la loi qui suspendait temporairement l'inamovibilité de la magistrature, puis, en avril 1816, la loi électorale par laquelle la Chambre s'était décerné une prolongation de quatre années en spécifiant que le renouvellement se ferait à l'avenir intégralement et tous les cinq ans. Enfin Chateaubriand s'était distingué par ses protestations éloquentes contre le régime anti-libéral qu'on voulait appliquer à la presse. Mais lorsque la Chambre introuvable eut été dissoute (5 septembre 1816) et que le gouvernement se rapprocha de la Chambre basse, les pairs se montrèrent très froids pour les ministres. Le cabinet ne put que difficilement faire passer la loi électorale et, malgré les efforts du président du conseil, le bureau de l'assemblée fut, en 1818, composé en majorité d'ultra-royalistes. Cette opposition au duc de Richelieu s'accrut encore lorsque M. Decazes monta au pouvoir. Les attaques les plus vives contre le ministère partirent de la Chambre des Pairs. On adopta la proposition du marquis de Barthélemy : « Le roi sera humblement supplié de proposer

aux Chambres une loi qui fasse éprouver à l'organisation des collèges électoraux les modifications indispensables ». Le duc Decazes parvint à la faire repousser par la Chambre des députés, mais pour se débarrasser d'une hostilité gênante, il prit le parti de noyer l'opposition de la Chambre haute dans une fournée de soixante-neuf pairs. (mars 1819). Le comte d'Artois s'emporta à de vives récriminations contre le roi et s'écria : « Voilà le commencement de l'enterrement de notre famille ».

Ce procédé permit au gouvernement de faire voter toutes les lois répressives qu'il jugea nécessaires après l'assassinat du duc de Berry. Toutefois le groupe libéral, composé de personnalités éminentes, Talleyrand, de Sèze, de Barante, de Broglie, Molé, Pasquier, demeura ferme et ne tarda pas à constituer un nouveau parti d'opposition. Ce fut le ministère Villèle qui en ressentit les premières atteintes ; aussi s'empressa-t-il de fortifier la droite au Luxembourg en créant vingt-huit nouveaux pairs (823). Mais cette fournée fut insuffisante. Les pairs repousèrent, en 1824, la conversion des rentes 50/0 si chère à M. de Villèle.

A l'avènement de Charles X, ils votèrent la loi qui condamnait les sacrilèges aux travaux forcés, la loi sur les substitutions. Mais ils trouvèrent qu'ils avaient assez fait pour la politique rétrograde de Charles X et ils osèrent renvoyer au gouvernement la pétition de M. de Montlosier qui dénonçait les envahissements du clergé, ses empiètements sur l'autorité civile et la multiplication des congrégations illégales. Leur attitude hostile obligea le cabinet à retirer de leur ordre du jour la fameuse *loi de justice et d'amour* (avril 1827). Hyde de Neuville alla jusqu'à reprocher aux ministres d'avoir détourné les fonds de l'Etat au profit de leurs créatures et les menaça de pro-

voquer leur mise en accusation. Villèle supportait impatiemment cette opposition de plus en plus menaçante. Il s'écria : « Des pairs ! j'en ferai tant qu'il sera honteux de l'être et honteux de ne l'être pas. » Et il tint parole en nommant, le 6 novembre 1827, une fournée de soixante-seize pairs. Grâce à cette copieuse infusion de sang nouveau, la Chambre des Pairs changea radicalement de politique. Jusqu'à la révolution de 1830, elle vota servilement toutes les mesures que le gouvernement lui proposa. Mais cet abus du droit illimité de nomination des pairs porta à la Chambre haute un coup dont elle ne se releva pas, et l'opinion ne la considéra plus que comme un instrument destiné à tenir en échec les volontés de l'assemblée élective.

La Charte amendée du 14 août 1830 conserva la Chambre des Pairs. Mais la Chambre des députés, imitant un exemple donné par Louis XVIII qui, par une ordonnance du 24 juillet 1814, avait éliminé vingt-neuf pairs, après les événements des Cent-Jours, annula quatre-vingt-quatorze créations nouvelles de pairs faites sous le règne précédent. Le 18 octobre 1831, elle adopta une loi abolissant l'hérédité de la pairie. Le nombre des pairs restait illimité, mais le roi ne devait plus créer que des pairs à vie. La Chambre des Pairs fit au projet de la Chambre des députés un accueil des moins favorable. Une fournée de trente-six pairs à vie emporta toutes les résistances. La loi fut votée le 28 décembre 1831 et promulguée le lendemain.

La Chambre des Pairs ne joua sous la monarchie de Juillet qu'un rôle très effacé. L'usage des fournées devint très rare. Molé seul s'en servit : une ordonnance du 3 octobre 1837 fit entrer au Luxembourg une fournée de cinquante pairs. Continuellement dans la dépendance du

pouvoir par les nominations partielles qui modifiaient graduellement sa composition, elle ne cessa d'être inféodée à la politique gouvernementale. Au moment où s'accomplit la révolution de 1848, on parut avoir oublié jusqu'à son existence. Le gouvernement provisoire ne songea même pas à en prononcer la dissolution, en même temps qu'il dissolvait la Chambre des députés, le 24 février. Elle cessa de siéger d'elle-même.

Le Sénat du second Empire dont les membres étaient à la nomination du chef de l'État, inamovibles et à vie, ne donna jamais lieu à l'application du système des fournées. A l'exemple des pairs de Louis-Philippe, les sénateurs formaient une assemblée sans indépendance et sans énergie.

Dans un certain nombre d'autres pays, la composition des Chambres hautes repose sur le principe héréditaire ou est laissée à la discrétion du souverain. Le système des fournées est le seul moyen de changer rapidement leur majorité. Telles sont, en Autriche, la Chambre des Seigneurs ; en Hongrie, la Chambre des Magnats. En Prusse, d'après l'article 51 de la Constitution du 31 janvier 1850, le roi peut dissoudre les deux Chambres à la fois ou seulement l'une d'elles. Mais d'après cette loi, la Chambre des Seigneurs étant élective, il en résultait qu'elle pouvait être dissoute. Une loi du 7 mai 1853 a soumis les membres de cette Chambre à l'hérédité et au choix. Depuis qu'elle n'est plus issue de l'élection, sa dissolution ne peut plus être prononcée. En Wurtemberg, en Bavière, dans le grand duché de Bade, les Chambres des Seigneurs se recrutent comme en Prusse. En Italie, les membres du Sénat sont nommés à vie par le roi en nombre illimité. Dans tous ces États, la déférence de ces assemblées pour leur souverain est telle

qu'il est bien rare de ne pas les voir s'incliner devant sa volonté formelle et qu'elles ne le réduisent pas à abuser de l'arme dangereuse des fournées.

Dans les États démocratiques, où les institutions politiques reposent sur le principe de la souveraineté du peuple, il ne peut appartenir au chef de l'exécutif de faire à lui seul des législateurs. Une Chambre haute, composée de membres qui doivent uniquement leurs fonctions à la faveur royale ou à la protection ministérielle, est incapable d'avoir une grande autorité morale, dans un pays où les mœurs ne sont pas aristocratiques. C'est ce que n'avaient pas compris les organisateurs des Chambres hautes de la Restauration, de la monarchie de Juillet et du second Empire. Ils dénaturèrent complètement le caractère qu'auraient dû avoir ces assemblées. Au lieu d'en faire un pouvoir de contrôle ou de révision, on les transforma en instruments de conflit qui, au lieu de faciliter et d'améliorer l'œuvre de la Chambre basse, tendaient à gêner et à entraver son action.

Les Belges, en 1831, ne tombèrent pas dans une telle erreur. C'est une des causes qui ont assuré une si grande longévité à leur constitution. Ils comprirent que, dans leur pays démocratique, la seconde Chambre, pour accomplir son œuvre de contrôle à l'égard de l'autre, jouirait d'un plus grand prestige, si elle était issue comme la première des suffrages populaires. Admettant le principe électif pour les deux Chambres, ils devaient reconnaître comme conséquence nécessaire, qu'elles pourraient être dissoutes l'une et l'autre.

Le projet de constitution n'avait prévu que la dissolution de la Chambre des représentants. Cette disposition cadrerait avec le système du projet qui instituait un Sénat dont les membres seraient nommés à vie par le chef de

l'Etat en nombre illimité. Mais du moment que le Sénat devait se recruter par l'élection, le seul moyen d'action possible en cas de conflit était la dissolution. Un Sénat électif indissoluble ne tarderait pas à acquérir une omnipotence dangereuse pour les autres pouvoirs.

Lors de la discussion au Congrès, M. Nothomb sut mettre en relief les raisons qui militaient en faveur de cette solution. Elles sont vraies dans toutes les monarchies constitutionnelles où la Chambre haute est élective : « Un Sénat à l'abri des dissolutions et des fournées serait un corps tout puissant, maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat, il n'y a que deux systèmes possibles : celui qui fait élire la première Chambre par le chef de l'Etat sans limitation de nombre, et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. L'idée fondamentale dont il faut partir est celle-ci : il n'y a dans l'Etat qu'un pouvoir politique permanent, c'est la royauté héréditaire et inviolable. Il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs puissent se modifier et ne s'immobilisent jamais. Si vous permettez au Sénat d'exister pendant six années hors de toute atteinte, ce corps sera maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Un exemple expliquera ma pensée : la deuxième Chambre se déclare contre la première, pour le ministère. Le roi dissout la deuxième Chambre, la nouvelle se prononce également contre les ministres : cette volonté doit être un arrêt suprême ; elle ne le sera pas, car le ministère peut se maintenir malgré le pays en s'appuyant sur la première Chambre qui lui est favorable et qui est indissoluble. Tout ce qu'on peut dire pour établir la nécessité de dissoudre la deuxième Chambre s'applique à la première. Je ne pense pas que la mesure doive dans tous les cas être commune aux deux Chambres, c'est au prince de décider si les cir-

constances exigent la dissolution de l'une et de l'autre Chambre à la fois ou la dissolution de l'une et le maintien de l'autre. Si la double dissolution était toujours nécessaire, la mesure pourrait présenter des inconvénients, produire quelquefois une commotion trop violente et entraîner les deux Chambres dans un mouvement difficile à maîtriser. Le système des fournées étant rejeté, j'adopterai le seul remède qui nous reste pour déplacer les majorités, la dissolution (1) ».

On décida que les deux Chambres pourraient être dissoutes par le roi soit simultanément, soit séparément et que leur renouvellement qui, en temps normal, se ferait par moitié, serait, en ce cas, intégral. Il peut arriver, en effet, que les deux Chambres ne représentent plus l'opinion du pays ou que l'une d'elles seulement y soit conforme. D'un autre côté, la Chambre haute peut exagérer son rôle modérateur en s'opposant de parti pris à des réformes ou à des entreprises reconnues urgentes par la Chambre basse et appuyées par le pays. Le seul moyen de lever ces difficultés, d'une manière qui soit conforme aux intérêts du pays, est de recourir au jugement de la nation.

Ces dispositions ont été appliquées plusieurs fois en Belgique. Sur sept dissolutions faites d'après ces principes, deux ont renouvelé simultanément les deux Chambres, le 13 juin 1848 et le 2 août 1870 (2), deux ont concerné uniquement le Sénat. En 1851, le Sénat s'étant opposé à un projet de loi sur les successions que la Chambre des représentants avait accepté dut être dissous. En 1884, les élections des représentants, au mois de juin, avaient rem-

(1) Discours de M. Nothomb au Congrès belge, séance du 17 décembre 1830. Huyttens, *Discussions au Congrès national de Belgique*, t. III, p. 533.

(2) V, *infra*, ch. III.

placé par une forte majorité catholique celle que possédaient les libéraux et qu'ils conservaient au Sénat. Celui-ci fut dissous pour mettre d'accord les deux assemblées et une majorité catholique y entra.

Dans tous les autres pays où les Chambres hautes sont électives la même règle est rigoureusement appliquée. Le droit de dissolution est le corollaire nécessaire du principe électif. Il en est ainsi dans les Pays-Bas, au Danemark, en Suède et en Norvège, où le roi peut, au cours d'une législature, ordonner de nouvelles élections pour les deux Chambres ou pour l'une d'elles. Le Sénat roumain n'est pas davantage à l'abri d'une dissolution.

Certaines constitutions ont combiné le principe de la nomination par le pouvoir exécutif avec celui de l'élection par le peuple et ont appliqué distributivement les règles qui s'y rattachent. D'abord toute dissolution du Parlement d'Angleterre, en entraînant la prorogation de la Chambre des Lords, met fin aux pouvoirs des seize pairs représentatifs écossais qui doivent être renouvelés. En Espagne, le Sénat est composé pour moitié de membres de droit ou nommés à vie par le souverain et pour l'autre moitié de membres élus. Le roi peut dissoudre la partie élective du Sénat, soit séparément, soit en même temps que la Chambre des députés. Il en est de même en Portugal où le roi peut dissoudre la partie élective de la Chambre des Pairs, tandis que l'autre partie est soumise au système des four-nées.

Le Sénat français est une dérogation exceptionnelle à ces règles. Bien qu'il soit électif, il ne peut être dissous par aucune autorité. C'est une anomalie qui, au premier abord, peut paraître étrange, car si les conflits avec le pouvoir exécutif sont plus probables pour la Chambre, ils ne sont pas impossibles pour le Sénat. Si le Sénat entrait en lutte

contre le chef de l'Etat et la Chambre des députés, il n'y aurait aucun moyen de rompre sa résistance. D'un autre côté, si le Sénat exagérât son rôle modérateur et retardait sur l'opinion publique, il n'y aurait aucun moyen de modifier promptement sa composition. Le système du renouvellement par tiers, rend sa transformation très lente.

Pour remédier à ces inconvénients, M. Raudot avait proposé à l'Assemblée nationale d'égaliser sa condition à celle de la Chambre des députés. Il produisit un amendement ainsi conçu : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme de la Chambre des députés, dissoudre le Sénat. Dans ce cas les sénateurs nouveaux sont élus dans le délai de trois mois. » Cet amendement aurait donné au chef de l'Etat un rôle prépondérant : « Il sera, dit M. Raudot, entre les deux Chambres, toutes deux élues au suffrage universel, soit directement, soit indirectement. Il aura la faculté de se porter là où sera le danger, et en définitive, de prononcer la dissolution du Sénat si le Sénat ne remplit pas ses fonctions comme il doit les remplir et trompe les espérances de la loi. Le Président de la République aura alors une position supérieure. Vous ferez quelque chose qui pourra rassurer le pays. Mais si vous ne faites rien, et si vous créez un Sénat qui soit, pour une grande partie inamovible et, pour l'autre, inébranlable pendant plusieurs années, vous ferez une organisation qui n'aura pour résultat que l'anarchie et peut-être la nécessité d'un coup d'Etat (1) ». Ce droit de dissolution se serait même appliqué aux sénateurs inamovibles. Mais cette proposition ne fut accueillie que par des rires.

On peut reprocher avec raison aux auteurs de la Cons-

(1) Assemblée nationale, séance du 24 février 1875. (*Officiel* du 25 février, p. 1443).

titution de 1875, d'avoir manqué de logique, mais on ne peut les accuser d'avoir manqué de prévoyance. Ils n'ont pas pensé que le Sénat, tel qu'il était organisé, put jamais empêcher le fonctionnement du gouvernement de la République. Ils ont voulu qu'à côté des autres pouvoirs dont les titulaires changent au gré des événements, il fut l'élément stable et permanent. Dans les monarchies constitutionnelles, le souverain est le pivot inébranlable sur lequel tout repose, et on comprend la mobilité des autres pouvoirs. Mais dans une République où le Président est électif, où la Chambre des députés et le pouvoir exécutif peuvent subir les crises les plus dangereuses, il est nécessaire, pour la sécurité de l'Etat, qu'un grand corps politique d'une haute autorité morale soit toujours présent et ne varie que progressivement.

Le Sénat, du reste, n'a pas failli jusqu'à présent aux espérances que l'on avait placées en lui, ni justifié les appréhensions que certains hommes, tel que M. Raudot, éprouvaient à son égard. Depuis que sa majorité s'est modifiée et est d'accord avec l'opinion républicaine, il a toujours fait preuve de sagesse politique. Si des conflits ont parfois éclaté entre le Sénat et la Chambre des députés, la haute assemblée a toujours su les résoudre avec la modération conciliatrice qui la caractérise. Chaque fois qu'une réforme a été véritablement voulue par le pays, elle ne s'y est jamais opposée.

Le Sénat forme le rempart le plus solide des institutions fondamentales du pays menacées par les attaques des partis extrêmes. Si une surprise du suffrage universel amenait à la Chambre une majorité de révolutionnaires de droite ou de gauche décidés à renverser la Constitution, il aurait le devoir de défendre les destinées de la nation contre les violences de l'autre branche de la législature.

Une Chambre haute qui pourrait être dissoute n'aurait ni la force ni l'autorité suffisante pour jouer un tel rôle.

Le droit pour le pouvoir exécutif de dissoudre une assemblée a pour contre partie le droit pour une Chambre de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres. « Une Chambre, dit M. Esmein (1), qui pourrait forcer les ministres à démissionner ou les maintenir à son gré et qui ne pourrait pas être dissoute par le pouvoir exécutif, serait, en réalité, un pouvoir tout puissant qui dominerait tous les autres ».

En Angleterre, le cabinet qui a eu la majorité à la Chambre des Communes ne se retire pas devant un vote hostile de la Chambre des Lords. La règle est la même dans tous les pays où les Chambres hautes sont à la nomination du souverain et ne peuvent être dissoutes. Au contraire, en Belgique, en Hollande, en Espagne et dans les autres pays où les Chambres hautes sont soumises au droit de dissolution, le Sénat peut, au moins d'après la lettre de la Constitution, décider du sort des ministères, aussi bien que la Chambre des députés (2).

En France, le Sénat ne doit pas échapper à cette règle. La direction politique ne saurait lui appartenir. « Le Sénat français, disposant parlementairement du ministère et du gouvernement, associé au droit de dissoudre la Chambre des députés et ne pouvant être dissous lui-même, serait, en réalité, le pouvoir suprême, le seul pouvoir pour ainsi dire dans notre Constitution » (3).

Mais si, en droit, le Sénat ne peut obliger les ministres

1) *Éléments de droit constitutionnel*, p. 829.

(2) Mais la pratique semble contraire, en Belgique et en Hollande notamment.

(3) ESMEIN, *loc. cit.*, p. 829.

à la retraite, il parvient, en fait, à obtenir le même résultat, en refusant le vote des crédits ou du budget. Des événements récents l'ont bien prouvé. Après la chute d'un ministère Ribot, mis en minorité à la Chambre, le Président de la République appela aux affaires, le 1^{er} novembre 1895, un cabinet radical homogène, présidé par M. Léon Bourgeois. Soutenu à la Chambre par des votes de confiance réitérés, ce ministère essuya au Sénat une série de votes de blâme les plus formels. Conformément à la pratique constitutionnelle, le ministère ne crut pas devoir se retirer devant l'hostilité de la haute assemblée ; mais le Sénat sut le forcer à capituler : il refusa purement et simplement d'accorder les crédits réclamés par le gouvernement pour la colonie de Madagascar, tant que celui-ci resterait aux affaires. Les ministres durent se résigner à la seule solution que leur commandait le patriotisme : ils remirent leur démission au Président de la République.

Il n'y a aucune règle constitutionnelle qui, en présence de telles éventualités, oblige la Chambre haute à céder. Le Sénat pourrait donc, s'il le voulait, imposer sa volonté aux autres pouvoirs : il lui suffirait d'un peu de tenacité pour triompher. Il est à souhaiter que le Sénat n'use de ce droit qu'avec une extrême prudence et seulement lorsqu'il peut croire les intérêts de l'État gravement menacés par la politique du ministère.

CHAPITRE VI

UNE CHAMBRE PEUT-ELLE ÊTRE DISSOUTE AVANT D'AVOIR ÉTÉ RÉUNIE ? — UNE CHAMBRE DISSOUTE PEUT-ELLE ÊTRE RAPPELÉE AVANT LES ÉLECTIONS NOUVELLES ?

Pour qu'une Chambre puisse être dissoute, il faut qu'elle existe ; mais à quelle époque existe-t-elle ? Est-ce dès que les élections sont faites ou ne faut-il pas qu'elle se soit réunie et qu'elle ait constitué son bureau définitif ? Ce furent les deux dissolutions successives prononcées par Charles X en 1830, qui soulevèrent cette question.

Le ministère Martignac, qui était arrivé au pouvoir en 1828, était trop libéral aux yeux du roi. Charles X le subissait malgré lui ; il se regardait comme libre de choisir ses ministres sans avoir besoin de l'approbation de la Chambre. « J'aimerais mieux scier du bois, disait-il, que d'être roi aux conditions du roi d'Angleterre ». La gauche elle-même soutenait faiblement le ministère Martignac où elle se plaignait de n'être pas représentée ; elle vota avec l'extrême droite contre le projet de loi sur les conseils généraux et municipaux. Charles X dit à Martignac : « Je vous le disais bien, il n'y a pas moyen de s'entendre avec ces gens » (5 avril 1829). Il attendit le vote du budget et la clôture de la session, puis renvoya le ministère Martignac et forma un ministère d'ultras présidé par un de ses amis personnels, un émigré, Polignac (8 août 1829).

Charles X voulait ainsi imposer à la Chambre un ministère qui lui était franchement hostile. Ce cabinet fut accueilli dans toute la France par des protestations unanimes. On commença à parler de résistance légale : la Chambre avait un moyen indirect de forcer le ministère à se retirer, c'était de refuser le vote des impôts ; si le ministère essayait de les lever, les contribuables refuseraient de les payer. Le conflit entre la Chambre et le ministère devint officiel à l'ouverture de la session de 1830. Le discours du trône établit nettement la situation : « La Charte, dit Charles X, a placé les libertés publiques sous la sauvegarde des droits de ma Couronne. Ces droits sont sacrés. Mon devoir envers mon peuple est de les transmettre intacts à mes successeurs. Pairs de France, députés des départements, je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire. Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne peux prévoir ici, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leur roi ».

En réponse à ces menaces, la Chambre éleva Royer Collard à la présidence. Ensuite, la discussion de l'adresse donna lieu à d'orageux débats. Celle-ci, rédigée par Royer Collard, disait toute la vérité sur l'incompatibilité de la Chambre et du ministère. « Sire, au milieu des sentiments unanimes de respect et d'affection dont votre peuple vous entoure, il se manifeste dans les esprits une vive inquiétude qui trouble la sécurité dont la France avait commencé à jouir, altère les sources de sa prospérité et pourrait, si elle se prolongeait devenir funeste à son repos. Notre conscience, notre honneur, la fidélité que nous avons jurée et que nous garderons toujours nous imposent

le devoir de vous en dévoiler la cause. Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention devait être, elle est en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites exactement tracées et que nous ne souffrirons jamais qu'on ose tenter de franchir ; mais elle est positive dans son résultat, car elle fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple la condition indispensable à la marche des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement, nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. Une défiance injuste des sentiments et de la raison de la France est aujourd'hui la pensée fondamentale de l'administration. Votre peuple s'en afflige parce qu'elle est injurieuse pour lui ; il s'en inquiète parce qu'elle est menaçante pour ses libertés ».

L'extrême droite se prononça contre l'adresse en soutenant que la Chambre, en prétendant se faire juge du choix des ministres, porterait la plus grave atteinte à la prérogative royale et commettrait une usurpation condamnable. Elle soutint que le ministère n'avait pas à s'inquiéter de « cette nouvelle puissance qu'on décorait du nom d'opinion publique » et que sa mission était de détruire l'esprit de faction, de réorganiser l'instruction sur une base religieuse, d'extirper de nos lois le despotisme de la République et de l'Empire et de rendre aux départements la vie morale en réunissant les divers éléments dont la puissance aristocratique devait se composer.

Le ministre de l'intérieur, M. de Montbel, prit la parole pour justifier le ministère et conclut ainsi : « On ne peut

nier que sous des formes respectueuses, le projet d'adresse n'ait pour but de provoquer le changement des ministres. Que deviendraient alors les articles 13 et 14 de la Charte ? Où serait l'indépendance du pouvoir exécutif ? Que resterait-il de l'autorité royale ? Le roi renonçant à l'autorité dans le choix de ses agents recevrait désormais les ministres que lui imposerait la majorité des Chambres. En cas de désaccord entre elles, à laquelle devrait-il obéir ? » M. de Guernon Ranville, ministre de l'instruction publique, vint soutenir à son tour que l'intervention quelconque de la Chambre dans le choix des ministres serait « une usurpation coupable et conduirait la France à une sanglante anarchie ». Ces discours prouvaient que les ministres n'étaient pas décidés à dénouer le conflit par leur démission.

Benjamin Constant vint combattre cette thèse du ministère, si contraire aux règles du gouvernement parlementaire : « La royauté, dit-il, a dans les mains une réforme constitutionnelle dont elle peut user : c'est une dissolution de la Chambre. La Chambre dit que de tristes antécédents l'obligent à ne point se confier dans les ministres actuels. La sagesse royale choisira entre les députés et les ministres. Nous n'attaquons pas la prérogative royale, nous demandons qu'elle rétablisse l'harmonie entre les pouvoirs ou en revoyant les ministres, ou en appelant à la nation ».

Après un discours de Dupin aîné, la discussion générale fut close et on passa à la discussion des paragraphes du projet d'adresse. M. de Lorgeril présenta un amendement où les termes de l'adresse étaient atténués, et qui, dans l'opinion de son auteur, devait placer le roi entre la nécessité de renvoyer le ministère et celle de dissoudre la Chambre ; mais il ne différait de l'adresse que par la faiblesse de la rédaction, et il était à craindre que le roi n'y vît qu'un

vœu sans portée et sans conséquence. Guizot combattit cette amendement ; Berryer, au contraire, attaqua les deux projets d'adresse : « Le but manifeste de l'adresse, dit-il, n'est-il pas de placer la Couronne dans l'alternative, de renvoyer ses ministres ou de dissoudre la Chambre ? Eh bien ! les deux propositions sont également inconstitutionnelles. La dissolution de la Chambre comme le choix des ministres dépend uniquement de la volonté du roi. Il n'est pas vrai d'ailleurs que les inquiétudes publiques aient pour cause le seul acte de la puissance exécutive qui ne puisse être l'objet d'aucune responsabilité. Envoyez donc au roi votre grande députation, envoyez la pour lui dire : sire, l'usage que vous avez fait de votre prérogative trouble notre sécurité, altère notre prospérité et peut devenir mortel à notre repos. Ainsi c'est le roi lui-même que vous accusez ». Ici éclatèrent les interruptions contradictoires de la gauche et de la droite, la gauche demandant le rappel à l'ordre, la droite applaudissant. Berryer continua : « Qu'importe maintenant, quand les droits du roi sont blessés, quand la Couronne est outragée, que votre adresse soit remplie de protestations de dévouement, de respect et d'amour ! qu'importe que vous disiez : les prérogatives du roi sont sauvées, si en même temps vous prétendez le contraire dans l'usage qu'il doit en faire ? Ce triste contraste n'a d'autre effet que de reporter la pensée vers des temps de funeste mémoire. Il rappelle par quel chemin un roi malheureux fut conduit au milieu des serments d'obéissance et des protestations d'amour, à changer contre la palme du martyr le sceptre qu'il laissait choir de ses mains. Je ne m'étonne pas que, dans leur pénible travail, les rédacteurs du projet aient dit qu'ils se sentaient condamnés à tenir au roi un semblable langage. Et moi aussi plus occupé du soin de l'avenir que des ressentiments

du passé, je sens que si j'adhérais à une telle adresse, mon vote pèserait à jamais sur ma conscience comme une désolente condamnation ».

Le projet d'adresse fut adopté par 221 voix sur 402 votants. Conformément aux règles du gouvernement parlementaire, le roi aurait dû renvoyer ses ministres mis en minorité à la Chambre, mais le roi, en vertu de son pouvoir royal, se croyait le droit, en cas de désaccord avec la Chambre, de faire prévaloir ses volontés. Dans le conseil des ministres, Charles X déclara que jamais il ne se soumettrait aux prétentions de la majorité de la Chambre. Les deux théories inconciliables de la souveraineté du roi et de la souveraineté du peuple se posaient nettement.

L'adresse des 221 fut présentée au roi le 18 mars, par une députation de la Chambre. La lecture en fut faite par Royer-Collard, président de la Chambre des députés. Après la lecture de l'adresse le roi répondit : « Messieurs, j'ai entendu l'adresse que vous me présentez au nom de la Chambre des députés. J'avais le droit de compter sur le concours des deux Chambres pour accomplir tout le bien que je méditais ; mon cœur s'afflige de voir que les députés des départements déclarent que, de leur part, ce concours n'existe pas. Messieurs, j'ai annoncé mes intentions dans mon discours d'ouverture de la session. Ces résolutions sont immuables ; l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter, mes ministres vous feront connaître mes intentions. »

Le lendemain 19 mars, le roi prononça la prorogation de la Chambre des députés jusqu'au 1^{er} septembre suivant, et le 16 mai, une ordonnance prononça la dissolution de la Chambre des députés et convoqua les collèges électoraux pour le 23 juin, ceux des départements pour

le 3 juillet et les deux Chambres pour le 3 août suivant.

La bataille électorale fut ardente, le roi y intervint lui-même par une proclamation où il disait que la Chambre l'avait offensé comme roi et où il laissait entrevoir la volonté bien arrêtée de refuser désormais au Parlement toute influence dans le choix des ministres. Le conflit existait bien en effet entre le roi et la Chambre, car en prenant parti pour ses ministres, Charles X avait rendu impossible la fiction de l'irresponsabilité du monarque. D'autre part la société *Aide-toi le ciel t'aidera* faisait une propagande active et intelligente en faveur du programme libéral et propageait partout la candidature des 221 membres qui avaient signé l'adresse au roi. Les élections augmentèrent encore le nombre des opposants, au lieu de 221 il y en eût 270.

Charles X, malgré les avertissements du czar et de Metternich, résolut de briser l'opposition par un coup d'Etat. Le 8 juillet, l'armée française avait pris Alger, le ministère préparait une alliance avec le czar pour reconquérir la frontière du Rhin; on croyait donc pouvoir compter sur l'armée. Le conseil des ministres, dans sa séance du 24 juillet, décida de recourir à l'article 14 de la Charte : « Le roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État. »

Le 26 juillet, paraissait, en tête du *Moniteur*, sous le contre-seing de tous les ministres, un rapport qui dénaturait les faits, calomniait les intentions, montrait la France à la veille d'une catastrophe, où devaient périr non seulement la monarchie et la religion, mais encore tous les principes, toutes les garanties qui font la force et le salut des sociétés civilisées. Et, d'où venait le mal, sinon

de la presse périodique, principal foyer d'une corruption dont les progrès étaient chaque jour plus sensibles; instrument permanent de désordre et de sédition, dissolvant trop énergique pour qu'aucun moyen de répression put en arrêter les ravages ? N'avait-elle pas récemment osé ériger en principe la réélection des 221 députés qui avaient voté une adresse offensante pour le roi, et n'avait-elle pas réussi dans cette téméraire entreprise ? Sa destinée était de recommencer la Révolution, et il était plus que temps d'écouter les hommes paisibles, les gens de bien, qui élevaient vers le trône des mains suppliantes. Mais le mal était trop profond pour qu'il suffît de revenir à la loi salulaire du 21 octobre 1814. Il ne fallait pas s'abuser. Une démocratie turbulente disposait de la majorité des élections par le moyen de ses journaux et le concours d'affiliations nombreuses. La constitution de l'Etat était ébranlée et c'était le droit et le devoir du roi de la rasseoir et de la raffermir sur sa base. Ce pouvoir était préexistant aux lois, parce qu'il était dans la nature des choses, et, en outre, un article spécial de la Charte, l'article 14, en avait investi le roi. Les ministres avaient donc à lui proposer des mesures en dehors de l'ordre légal, mais qui rentraient dans l'esprit de la Charte.

Suivaient quatre ordonnances : la première, qui suspendait indéfiniment la liberté de la presse périodique et qui rétablissait contre les livres et brochures au-dessous de vingt feuilles d'impression, la nécessité de l'autorisation ; la seconde, qui, vu les manœuvres pernicieuses pratiquées pour tromper et égarer les électeurs, dissolvait la Chambre des députés, avant même qu'elle fut constituée ; la troisième, qui organisait un système électoral très compliqué, revenait pour la Chambre au chiffre de 258 membres renouvelables chaque année par cinquième, mais en

réservant aux collèges de département le droit d'élire les députés et en ne comptant plus pour le chiffre du cens que l'impôt foncier, ce qui aboutissait à écarter les industriels, presque tous électeurs de l'opposition ; la quatrième enfin, convoquait les collèges d'arrondissement pour le 6 septembre, les collèges de département pour le 18, la Chambre des Pairs et celle des députés pour le 28.

Quelle était la valeur constitutionnelle de ces ordonnances ? Les ministres et Charles X croyaient rester dans la Constitution. Polignac écrivait dans un mémoire secret : « Les ministres veulent tout au plus la suspendre provisoirement pour la consolider ». En réalité, ils commettaient la plus flagrante des illégalités. Une dissolution prononcée avant la réunion d'une Chambre ne peut être autre chose qu'une annulation des élections. Pour être régulièrement dissoute, une Chambre doit avoir été auparavant régulièrement constituée. La qualité de député s'acquiert par l'élection. Quand le scrutin est clos et les résultats proclamés, il y a des députés, mais il n'y a pas encore de Chambre régulièrement constituée. « Qui dit Chambre, en effet, dit assemblée, dit corps politique délibérant ; or qui dit corps dit nécessairement une organisation, une constitution de ce corps. Avant l'organisation, il y a les éléments de ce corps, mais pas le corps lui-même. S'il n'y a pas le corps lui-même, il est impossible de le dissoudre. Dissoudre la Chambre avant que la Chambre soit constituée en corps délibérant c'est anéantir les élections, mais non dissoudre ce qui n'existe pas (1) ».

Les ordonnances méconnaissaient la volonté du pays en voulant lui imposer des hommes et des principes qu'il repoussait. « Dissoudre une Chambre, en effet, dit Rossi,

(1) ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 46.

ce n'est pas satisfaire un caprice, c'est faire acte de haute politique, c'est faire un appel au pays avant l'époque où on doit nécessairement recourir à lui. Dissoudre la Chambre c'est anticiper cet appel. La dissoudre une seconde fois avant qu'elle soit réunie, c'est refuser d'écouter le pays, c'est dire : envoyez-moi quelqu'un pour expliquer votre pensée ; et puis mettre l'envoyé à la porte, ne pas même lui accorder d'audience (1) ».

Les journalistes directement atteints par l'ordonnance sur la presse, se réunirent le 26 juillet et décidèrent que les journaux paraîtraient à leurs risques et périls, sans demander l'autorisation du ministre. Quarante-quatre écrivains parmi lesquels Thiers, Mignet, Armand Carrel, Nestor Roqueplan, Charles de Rémusat, signèrent une protestation rédigée par Thiers, dans laquelle ils appréciaient les ordonnances sur la presse et la dissolution, et engageaient les députés à la résistance : « Nous n'avons pas à tracer ses devoirs à la Chambre illégalement dissoute, disaient-ils, mais nous pouvons la supplier, au nom de la France, de s'appuyer sur son droit évident et de résister, autant qu'il sera en elle, à la violation des lois. Ce droit est aussi certain que celui sur lequel nous nous appuyons. La Charte dit (art. 50), que le roi peut dissoudre la Chambre des députés ; mais il faut pour cela qu'elle ait été réunie, constituée en Chambre, qu'elle ait soutenu enfin un système capable de provoquer sa dissolution. Mais avant la réunion, la constitution de la Chambre, il n'y a que des élections faites, Or, nulle part, la Charte ne dit que le roi peut casser les élections. Les ordonnances publiées aujourd'hui ne font que casser les élections ; elles sont donc illégales, car elles font une chose

(1) Rossi, *loc. cit.*, t. IV, p. 47.

que la Charte n'autorise pas. Les députés élus, convoqués pour le 3 août, sont donc bien et dûment élus et convoqués. Leur droit est le même aujourd'hui qu'hier. La France les supplie de ne pas l'oublier. Tout ce qu'ils pourront pour faire prévaloir ce droit, ils le doivent. Le gouvernement a perdu aujourd'hui le caractère de légalité qui commande l'obéissance. Nous lui résistons pour ce qui nous concerne : c'est à la France à juger jusqu'où doit s'étendre sa propre résistance ».

De leur côté, les députés publièrent une protestation rédigée par Guizot : « Les soussignés, disaient-ils, régulièrement élus, se regardent comme absolument obligés, par leur devoir envers le roi de France, de protester contre les mesures que les conseillers de la Couronne ont fait naguère prévaloir pour le renversement du système légal des élections et la ruine de la liberté de la presse. Les dites mesures sont, aux yeux des soussignés, directement contraires à la Charte, aux droits constitutionnels des deux Chambres, au droit public des Français, aux attributions et arrêts des tribunaux, et propre à jeter l'État dans une confusion qui compromet également la paix du présent et la sécurité de l'avenir. En conséquence, les soussignés, inviolablement fidèles à leur serment au roi et à la Charte constitutionnelle, protestent d'un commun accord non seulement contre les dites mesures, mais contre tous les actes qui pourraient en être la conséquence. Et attendu que la Chambre des députés, n'étant pas constituée, n'a pu être légalement dissoute ; d'autre part que la tentative de former une autre Chambre des députés, d'après un mode nouveau et arbitraire, est en contradiction avec la Charte constitutionnelle et les droits acquis des électeurs, les soussignés déclarent qu'il se considèrent toujours comme légalement élus par les collèges électoraux d'arrondisse-

ment et de département dont ils ont obtenu le suffrage. »

Le 27 et le 28 juillet, Paris se souleva au cri de : « Vive la Charte ! A bas les ministres ! » Des luttes sanglantes s'engagèrent dans les rues. Devant les progrès de l'insurrection, Charles X se décida enfin à retirer les ordonnances ; mais il était trop tard. Il fut obligé de s'enfuir de Saint-Cloud le 30. Le duc d'Orléans était élu lieutenant-général du royaume, les Chambres convoquées par lui pour le 3 août. Le 6, la révolution de juillet était close par la déchéance des Bourbons et l'avènement de Louis-Philippe au trône de France.

Dans le droit public de toutes les monarchies constitutionnelles, il est de règle qu'une Chambre ne peut être dissoute avant qu'elle ait élu son bureau et prouvé ses tendances par un vote significatif. Aucune règle n'est inscrite à cet égard dans les constitutions, sauf en Suède où la Diète nouvelle ne peut être dissoute une seconde fois que quatre mois après sa réunion et en Norvège, où le *Storthing* ne peut être dissous par le roi qu'après une durée de deux mois. Mais partout une dissolution nouvelle, prononcée à la suite de la première pour tâcher d'échapper aux revendications qu'elle a consacrées, est considérée comme contraire à l'esprit de la constitution.

Il est admis également qu'une Chambre régulièrement dissoute ne peut être rappelée avant que de nouvelles élections ne soient venues renouveler ses pouvoirs. L'autorité qui l'a dissoute ne peut lui rendre l'existence légale qu'elle a perdue ; le chef de l'exécutif a épuisé son droit. Le corps électoral est seul investi de la mission de nommer les nouveaux titulaires, droit acquis qu'on ne peut lui enlever. La Chambre ancienne est constitutionnellement destituée ; elle n'a plus le droit, après le décret de dissolution, de dé-

libérer sur les intérêts de la nation et si elle se réunissait alors, elle deviendrait une assemblée irrégulière, dépourvue de tout mandat valable.

En 1870, la question s'est présentée en Belgique. Les élections du mois de juin avaient renversé les ministres en fonctions et leurs successeurs n'avaient accepté le pouvoir qu'à la condition de dissoudre les deux Chambres, dissolution qui avait été décrétée par arrêté royal du 8 août 1870. Mais, la semaine suivante, la guerre fut déclarée entre la France et l'Allemagne; dans ces conditions cette dissolution ne devenait elle pas une cause de périls pour le pays? Un conseil composé des ministres en fonctions et des ministres d'État fut réuni pour examiner s'il n'y avait pas lieu de retirer l'arrêté précité. On décida qu'il serait maintenu. Cette solution était conforme aux principes; mais si, sans s'arrêter aux objections théoriques, on avait rappelé les Chambres, aucune autorité n'avait qualité pour juger, au point de vue juridique, la validité du retrait de l'arrêté royal. Cet acte n'aurait sans doute, vu les circonstances, soulevé aucune protestation. Mais il n'en serait pas de même en temps ordinaire. Le roi a constitutionnellement le droit de dissoudre les Chambres, et aussi de mettre un terme au mandat des députés, mais, après cela, c'est aux électeurs seuls et non à lui qu'il appartient de désigner leurs mandataires au Parlement.

Pour faire revivre une Chambre défunte, il faut un texte constitutionnel précis qui ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles. Ainsi en Belgique, à la mort du roi, si les Chambres ont été dissoutes antérieurement et convoquées pour une époque postérieure au dixième jour, les Chambres anciennes reprennent leurs fonctions jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer. On suit la même règle si une seule Chambre a été dissoute.

En Angleterre, un statut décide que si le souverain venait à mourir pendant l'intervalle où il n'y a aucun Parlement existant, le dernier revivra *ipso facto*, et, à moins qu'il ne soit une seconde fois dissous, devra durer six mois encore. En Roumanie, en cas de vacance du trône et dans les dix jours de la mort du souverain, les deux Chambres doivent se réunir en une seule Assemblée, sans convocation, pour élire un nouveau prince. En cas de dissolution, si les Chambres nouvelles n'étaient pas convoquées pour une date comprise dans les dix jours de la vacance du trône, les anciennes Chambres reprendraient leurs fonctions jusqu'à la réunion du nouveau Parlement.

CHAPITRE VII

DU SORT DES PROJETS ET DES PROPOSITIONS DE LOI EN CAS DE DISSOLUTION.

Quand une Chambre est dissoute, que deviennent les projets de loi qui lui ont été présentés ? Si les projets de loi, présentés avant la dissolution, n'ont fait l'objet d'aucun travail préparatoire, on reconnaît unanimement qu'ils sont nuls et non avenus. Mais ils peuvent avoir été votés seulement par l'une des deux assemblées, ou bien ils peuvent avoir été votés par les deux Chambres, mais n'avoir été ni sanctionnés, ni promulgués avant la dissolution. Quel sera le sort de ces projets de loi ?

En Angleterre, la clôture de chaque session du Parlement (qui porte le nom de *prorogation*), rend caducs tous les projets de loi (bills), qui ne sont pas définitivement convertis en actes de loi et n'ont pas reçu l'assentiment royal avant la fin de la session. Le travail parlementaire ne peut être reporté d'une session à l'autre ; tout ce qui n'est pas voté à la fin d'une session est considéré comme nul et non avenu. Une dissolution produit, à plus forte raison, cet effet radical. « Cette règle, dit M. Esmein, s'applique très aisément en droit anglais. En droit pur, en effet, les deux Chambres ne sont que les conseillers de la Couronne ; elles ne tiennent pas de la souveraineté nationale une fonction et une autorité propres. Elles ne

peuvent parler et statuer que lorsque la Couronne les rassemble et leur donne la parole ; et quand elle leur retire celle-ci par une prorogation, tout ce que l'une d'elles avait dit et décidé pendant la session disparaît, lorsque la résolution n'est pas arrivée à l'état de perfection qui permettra d'en faire une loi » (1).

Toute prorogation ou dissolution suspend immédiatement toutes les affaires jusqu'à ce que le Parlement soit convoqué de nouveau. Chaque projet de loi doit être présenté à nouveau, après une prorogation ou une dissolution, comme s'il n'avait jamais été présenté, quand même la prorogation ne durerait pas plus d'un jour. Seuls les *empeachments* intentés par les Communes, ne sont pas anéantis. L'*empeachment* est une accusation intentée contre un ministre par la Chambre des Communes devant la Chambre des Lords qui statue comme tribunal. La mauvaise administration des affaires publiques, la violation de droits constitutionnels, des malversations et d'autres crimes et délits analogues peuvent en faire l'objet. C'est un droit inviolable pour la Chambre des Communes de poursuivre un *empeachment* sans qu'aucun acte de la Couronne puisse l'interrompre. La responsabilité politique des ministres a rendu les *empeachments* très rares. Les deux derniers cas sont l'un contre Warren Hastings, pour mauvais gouvernement dans l'Inde en 1784, l'autre contre lord Melville, en 1806, pour malversations dans l'exercice de sa charge (2).

(1) ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 756.

(2) Outre les *empeachments*, les *writs of error* et les appels portés devant la Chambre des Lords sont maintenus en cas de prorogation ou de dissolution. V. Erskine May, *Parliamentary practice*, 8^e édit., p. 47.

Ce système, qui consiste à considérer comme nul et non avenu tout ce qui n'est pas voté à la fin d'une session, semble, à première vue, vouer à la stérilité les efforts parlementaires. Il a au contraire le double avantage d'obliger la Chambre des Communes à régulariser et à sérier ses travaux de manière à obtenir le maximum d'effet utile dans le moins de temps possible, et en outre d'obliger les Lords à examiner et à discuter sans délai les projets de loi qui leur sont présentés par les Communes. Depuis 1870 même, pour tout bill envoyé par la seconde Chambre, l'intervalle entre la première et la seconde lecture à la Chambre des Lords ne peut dépasser douze jours. Grâce à cette règle tout bill présenté par les Communes est toujours examiné dans la même session par les Lords. De cette façon les Lords ne peuvent annuler l'œuvre des Communes par une simple mesure dilatoire.

La même règle fut suivie en France sous la Restauration. Comme en Angleterre, tout projet proposé dans une session devait aboutir à un vote définitif et être transformé en loi dans le cours de la session, sinon il devenait caduc. En 1832 on modifia cet état de choses. Sur l'initiative de M. de Salverte, une commission de la Chambre des députés proposa sous forme de loi la disposition suivante :

« Article premier. — Hors le cas de dissolution de la Chambre ou d'expiration des pouvoirs de ses membres, les travaux législatifs commencés dans l'une des deux Chambres et interrompus par la clôture de la session, pourront à la session suivante, être repris dans l'état où ils seront restés.

« Art. 2. — Hors les deux cas prévus par le précédent article, les projets de loi qui auraient été adoptés par l'une des deux Chambres dans la session précédente pourront être présentés par le gouvernement à l'autre Chambre,

et, en cas d'adoption, être promulgués comme lois de l'Etat. »

Mais en étudiant la question, on reconnut qu'elle devait être tranchée par la voie réglementaire et non par la voie législative. Aussi la Chambre changea le caractère de la proposition qui lui était soumise et, dans la séance du 31 décembre 1832, elle en fit l'article 53 de son règlement qui demeura ainsi rédigé : « Hors le cas de dissolution de la Chambre ou d'expiration des pouvoirs de ses membres, les travaux législatifs commencés et interrompus par la clôture de la session, pourront, à la session suivante, être repris dans l'état où ils sont restés. Cette faculté, applicable seulement aux projets sur lesquels un rapport aura été fait, sera exercée en vertu d'une décision de la Chambre, prise sur la demande d'un de ses membres ».

On voit qu'on s'écartait de la règle anglaise, en faisant survivre les travaux législatifs à la clôture de chaque session pour les prolonger pendant toute la durée de la législature. Seuls la dissolution ou le renouvellement intégral de la Chambre des députés rendaient caducs les projets qui, à cette époque, n'avaient pas abouti à une loi. Cette pratique est encore en usage aux Etats-Unis (1). Un nombre considérable de bills, proposés pendant une législature, sont ainsi mis à néant.

En France, sous la Constitution actuelle, les deux Chambres ont le droit d'initiative. Mais lorsqu'il s'agit d'un projet ou proposition votés par le Sénat, la question n'offre pas de difficulté. Le Sénat est soumis au système du renouvellement partiel, il ne meurt jamais, et l'expression de sa volonté une fois émise, conserve indéfiniment sa force. Les projets ou propositions qu'il a votés, peuvent

(1) BRYCE, *American commonwealth*, t. I, p. 469.

toujours, en principe, être portés, à une époque quelconque, devant la Chambre des députés et convertis en lois par le vote de cette dernière (1).

Mais la Chambre des députés se renouvelle intégralement, soit à l'expiration d'une législature, soit par suite d'une dissolution. A chaque renouvellement, l'ancienne Assemblée meurt et il en naît une nouvelle. Les projets et les propositions encore à l'étude tombent nécessairement avec la Chambre qui les avait préparés. La nouvelle Chambre, au moment où elle se réunit, ne reçoit de la précédente aucun travail législatif ; elle est à ses débuts en face d'une table rase. Mais les votes que l'ancienne Assemblée a émis conservent-ils quelque valeur ou ne disparaissent-ils pas avec elle ? A la fin de chaque législature, le Sénat se trouve saisi d'un certain nombre de projets ou de propositions de loi votés par la Chambre disparue et sur lesquels il n'a pu encore statuer. Doit-il en continuer l'examen et le vote, ou bien, au contraire, considérer que l'initiative et les votes de la Chambre ont disparu avec elle ?

En 1877, le Sénat eut pour la première fois à s'occuper de cette question, après la dissolution de la Chambre des députés. Il maintint à son ordre du jour les projets de loi d'initiative gouvernementale ; au contraire, toutes les propositions d'initiative parlementaire dont il était saisi, même celles qui avaient été l'objet d'une discussion et d'un vote en première lecture, furent supprimées.

Cette solution n'avait pas été adoptée sans soulever de sérieuses objections. Le Sénat avait été saisi d'un projet, voté par la Chambre dissoute au commencement de 1877,

(1) E. PIERRE. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, nos 84, 758.

et portant suppression de l'impôt sur les savons. Léon Say demanda quelle suite on entendait donner à ce projet. Le 26 novembre 1877, M. Caillaud soutint que les votes émis par la Chambre sur ce projet étaient caducs comme ceux émis sur les propositions d'initiative parlementaire et il demanda au Sénat de se déclarer dessaisi : « Je considère, disait-il, que le Sénat ne peut plus aujourd'hui statuer sur le projet de loi portant suppression de l'impôt sur les savons dont il avait été saisi après le vote de l'ancienne Chambre des députés. Pour qu'il en fut autrement, il faudrait admettre qu'un vote émis par l'ancienne Chambre des députés peut avoir encore quelque valeur pour la confection d'une loi. Il faudrait admettre qu'après le vote approbatif du Sénat, le Président de la République pourrait promulguer une loi portant suppression de l'impôt sur les savons sans consulter la nouvelle Chambre. Si le Sénat pouvait aujourd'hui délibérer sur le projet de loi portant suppression de l'impôt sur les savons, qui est un projet de loi de finances, il en faudrait conclure que le Président de la République pourrait promulguer une loi, votée par le Sénat et par l'ancienne Chambre des députés, alors qu'une autre Chambre l'a remplacée. Je prétends que cette manière d'agir serait tout à fait inconstitutionnelle. Une loi ne peut être promulguée qu'après l'avis favorable du pouvoir législatif qui se compose de deux Chambres existant ensemble, et non pas du Sénat et d'une Chambre qui n'existe plus. Le pouvoir législatif ne peut fonctionner qu'autant que la Chambre des députés et le Sénat coexistent et siègent ensemble, comme le veut la Constitution. Ils ne peuvent pas tenir de sessions séparées. Une des Chambres n'existe pas ou plutôt ne se réunit pas sans que l'autre puisse se réunir en même temps. C'est l'ensemble de ces deux organes qui constitue le pouvoir légis-

latif. Une loi est nécessairement le résultat de leurs travaux communs. Je considère, par ces motifs, que tous les travaux de l'ancienne Chambre ont disparu avec elle, qu'aucune des propositions présentées par elle ne subsiste, qu'aucun de ses votes n'a de valeur législative aujourd'hui (1) ».

Le président, M. le duc d'Audiffret Pasquier lui répondit qu'une distinction entre les projets de loi et les propositions de loi s'imposait, car, pour les projets, il faudrait un décret pour déssaisir le Sénat et le Sénat ne peut se déssaisir lui-même sans porter atteinte aux prérogatives du pouvoir exécutif.

En 1881, la question revint devant le Sénat. M. Bathie professa la même théorie que M. Caillaud : « Il faut, dit-il, pour qu'une loi soit votée et puisse être promulguée, qu'elle soit voulue *simultanément* par les deux Assemblées. Lorsque la Chambre des députés est soumise à la réélection, il arrive une Chambre nouvelle et, par suite, cette volonté simultanée fait défaut (2) ». Il en concluait que tous les votes émis par la Chambre des députés devenaient caducs lorsqu'elle disparaissait par le renouvellement intégral ou la dissolution, avant que le Sénat y eut joint ses propres votes. Mais il apportait à ce principe un tempérament important relativement aux projets de lois, dont les votes devaient conserver toute leur valeur. Voici comment il justifiait cette exception, admise en 1877 : « Pourquoi n'admet-on pas la caducité quand il s'agit de projets émanés du gouvernement ? C'est que le gouvernement, qui doit avoir la confiance des Chambres, s'il pense qu'un

(1) Séance du Sénat du 26 novembre 1877. (*Officiel* du 27 novembre.)

(2) Séance du Sénat du 28 octobre 1881. (*Officiel* du 29 octobre.)

projet de loi adopté par l'ancienne Chambre des députés est contraire à l'esprit de la nouvelle, peut facilement le retirer du Sénat, de telle sorte qu'il n'y a pour ainsi dire pas de solution de continuité. La volonté présumée de la Chambre nouvelle est conforme à celle de l'ancienne, si le gouvernement ne nous dessaisit pas (1) ». Cette raison était bien subtile. D'ailleurs, en droit public, les volontés non manifestées ne se présument pas.

M. Bozérian fit remarquer combien cette distinction entre les projets du gouvernement et les propositions des membres de l'ancienne Chambre était critiquable. « Lorsqu'on cherche dit-il, la raison d'établir une distinction entre les projets et les propositions de loi, on la trouve difficilement ; d'où viendrait l'obligation de la distinction ? De ce que la chose qui est destinée à devenir une loi émane de l'initiative d'un membre du Parlement, au lieu d'émaner de celle du gouvernement. En quoi donc et comment la différence dans cette initiative pourrait-elle conduire à ce résultat ? Est-ce qu'en principe l'initiative parlementaire n'est pas aussi respectable, aussi énergique, aussi efficace que l'initiative gouvernementale ? Lorsque la Chambre des députés s'est approprié la proposition de l'un de ses membres, qui est-ce qui nous est transmis ? Ce n'est plus l'œuvre individuelle de tel ou tel député, c'est l'œuvre collective de la Chambre. La proposition s'est transformée, elle est devenue une loi. Je comprends très bien les motifs qui, dans un cas comme dans l'autre, peuvent faire hésiter sur la question de savoir si le Sénat peut demeurer saisi d'une œuvre législative lorsque la Chambre, qui se l'est appropriée, qui l'a faite sienne a cessé d'exister. Je comprends très bien cette

(1) Séance du Sénat *Loc. cit.*

raison que je viens de dire ; mais ce que je ne comprends pas, c'est qu'elle ne soit pas la même pour les projets et les propositions. » Il en concluait qu'on devait logiquement faire aux propositions de loi la même situation qu'aux projets.

Pour les projets de loi, le Sénat maintint néanmoins sa jurisprudence. Quant aux propositions d'initiative de la Chambre, il fit une distinction. Celles qui avaient été l'objet d'un rapport déposé, il s'en déclara saisi définitivement ; celles, au contraire, simplement transmises ou soumises à l'étude d'une commission, on les considéra comme caduques.

Cette règle était bien arbitraire. Elle fut cependant adoptée de nouveau, sans discussion, en 1885. En 1889, elle fut étendue à une nouvelle catégorie de lois : « Parmi les propositions d'initiative parlementaire émanant de l'ancienne Chambre, dit M. le président Le Royer, il y en a une qui concerne les rapports des agents de chemins de fer avec les Compagnies. Cette proposition, bien qu'elle ne soit pas à l'état de rapport, pourrait, je crois, être assimilée à celles qui sont l'objet d'un rapport, car elle a été adoptée avec modifications par le Sénat, à la suite d'un premier vote de la Chambre ; elle est retournée à la Chambre et le Sénat est de nouveau saisi. Si le Sénat ne s'y oppose pas, elle sera renvoyée à la Commission (1) ». On étendit ainsi à une situation nouvelle la jurisprudence admise par le Sénat en 1881. En 1893, après le renouvellement de la Chambre, les solutions qui avaient précédemment prévalu furent acceptées sans nouvel examen.

De son côté, la Chambre n'avait pas été sans déplorer la

(1) Séance du Sénat du 18 novembre 1889 (*Officiel* du 30 novembre).

perte de temps qui était la conséquence du système adopté par le Sénat. Dès 1879, elle demanda que ses votes conservassent leur forme et leur valeur, même après sa disparition par dissolution ou par renouvellement intégral.

En 1885, à la veille du renouvellement de la Chambre, le problème fut de nouveau soulevé. Le 21 juin, elle adopta une proposition de loi de M. Rivière ainsi conçue : « Nonobstant l'expiration du mandat de la Chambre des députés, le Sénat restera saisi des propositions de l'initiative parlementaire votées par elle et transmises par le président de cette Chambre au président du Sénat, comme il reste saisi des projets de l'initiative gouvernementale ». Cette proposition fut transmise au Sénat, qui se trouva ainsi régulièrement saisi de la question. Mais les Chambres se séparèrent et la proposition tomba elle-même sous le coup de la caducité qu'elle était destinée à empêcher.

En 1893, avant la séparation des Chambres, MM. Letellier et Maujan reprirent cette proposition sous une autre forme. Déposée quelques mois avant la fin de la législature, elle ne put venir utilement à l'ordre du jour, et comme il n'y avait aucune chance qu'elle put être votée définitivement, ses auteurs en transformèrent le texte en un projet de résolution réglementaire. Cette résolution fut votée d'urgence dans la séance du 22 juillet, sans aucun débat. Elle est ainsi conçue : « Les propositions de loi qui auront été définitivement adoptées par une législature, mais dont le Sénat se sera considéré comme dessaisi par suite du renouvellement intégral ou de la dissolution, seront de nouveau transmises au président du Sénat par le président de la Chambre, si la demande en est faite par quarante membres ». La Chambre nouvelle maintint cette disposition dans son règlement et plusieurs propositions furent ainsi transmises au Sénat, en 1894.

La première fois que la question se posa au Sénat, M. Buffet, dans la séance du 12 juin 1894, éleva des doutes sur la légalité de cette procédure : « La Chambre des députés, dit-il, a incontestablement le droit de nous saisir des propositions de loi qu'elle a adoptées ; mais on ne saurait admettre que ce droit essentiellement constitutionnel soit attribué, soit délégué en quelque sorte, à un certain nombre de membres de la Chambre des députés ou à un certain nombre de membres du Sénat. » Cette observation est tombée d'elle-même devant la pratique admise. Chaque fois que la Chambre a eu à faire application du nouvel article de son règlement, la demande a été annoncée par le président en séance publique et il a été facile de se rendre compte si la Chambre s'y opposait. Chaque fois aucune observation ne s'est produite.

M. Demôle proposa au Sénat, pour se mettre d'accord avec les désirs de la Chambre de décider qu'il demeurerait saisi régulièrement de toute proposition de loi qui lui serait transmise par la Chambre des députés et qui aurait été votée par elle. Une commission fut chargée d'examiner sérieusement la question. Elle aboutit à cette conclusion que les propositions votées par une Chambre des députés ne deviennent pas caduques par suite du renouvellement intégral ou de la dissolution : tous les votes émis par la Chambre conservent, comme ceux du Sénat, une valeur juridique définitive (1). La commission présenta le projet de résolution suivant, modifiant l'article 127 du règlement du Sénat : « Les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et trans-

(1) V. le rapport de M. Jules Godin présenté au Sénat dans la séance du 6 novembre 1894. (*Journal officiel* des 5-7 janvier 1895. *Documents parlementaires*, p. 281 et s.)

mises par le président de cette Chambre au président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le Gouvernement, et le Sénat en demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés. » Cette proposition a été adoptée par le Sénat le 10 décembre 1894. Ce texte s'appliquerait également en cas de dissolution.

Cette solution, qui s'écarte de celle traditionnellement suivie dans le droit anglais et en France sous la Restauration et la monarchie de Juillet, nous semble être la vraie. « Tout acte, dit M. Esmein, régulièrement accompli par un fonctionnaire, par une autorité quelconque, dans l'exercice de ses fonctions conserve sa valeur alors même que le fonctionnaire disparaîtrait, par mort ou destitution, avant que l'acte accompli fut parfait, avant qu'ait pu intervenir la décision d'une autre autorité nécessaire pour le rendre définitif. Les deux Chambres, considérées en corps, sont en réalité les premiers fonctionnaires de l'État : ce sont deux autorités qui exercent en commun, par l'ordre du souverain, la fonction législative. La loi n'existe que quand les deux Chambres ont voté un texte conforme ; mais dès que l'une d'elles a statué définitivement en qualité de législateur, elle a, pour cet objet, épuisé sa fonction, et l'acte qu'elle accomplit prend une valeur définitive et indéfinie » (1).

L'examen des textes constitutionnels montre bien que la distinction que le Sénat admettait était purement arbitraire et ne pouvait trouver dans aucune disposition du pacte constitutionnel de 1875, un fondement sérieux.

Deux principes décisifs s'en dégagent. Quant à l'initiative et à la confection des lois, les textes établissent une

(1) ESMEIN, *loc. cit.*, p. 754.

double égalité : égalité entre l'initiative du gouvernement et celle des membres du Parlement, égalité entre les initiatives des deux Chambres. « Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres », dit l'art. 3 de la loi du 25 février 1875. « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre, l'initiative et la confection des lois », dit l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875.

La conséquence à déduire du principe d'égalité entre l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire semble s'imposer : c'est que les projets et les propositions de loi doivent être mis sur un pied complet d'égalité. Cette assimilation est tellement dans les textes et l'esprit de la Constitution que si on se reporte à l'ancien article 127 du Règlement du Sénat, on voit qu'elle y avait passé. « Les propositions de loi, disait cet article, émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et transmises au président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement ». La distinction établie par la jurisprudence du Sénat était inconciliable avec cette disposition.

On a dit, à l'appui de cette distinction, que, pour les projets de loi, le Sénat est saisi par un décret qui n'existe pas pour les propositions. Saisi par décret, il ne peut se déclarer dessaisi. Mais en quoi la forme du décret peut-elle modifier la situation des projets de loi ? Quelle influence le décret qui saisit le Sénat peut-il avoir sur le vote de la Chambre disparue ? Sur quels principes pourrait-on se fonder pour établir qu'un décret a la puissance de donner une valeur spéciale à certains votes de la Chambre ? Il est certain qu'un projet de loi, parce qu'il est contenu dans un décret, subsiste, tant qu'il n'a pas été retiré par un décret contraire. Mais on n'aperçoit pas comment ce décret

peut soustraire à la caducité le vote de la Chambre des députés intervenu à son sujet.

En réalité, si le gouvernement saisit les Chambres par voie de décret, c'est parce que le décret est la forme légale nécessaire des actes du gouvernement. Pour la Chambre, le procédé légal est la transmission par son président. Les deux actes ont la même valeur ; ils saisissent le Sénat au même titre. Le principe d'égalité entre le gouvernement et les Chambres, quant au droit d'initiative, le veut ainsi (1).

Du second principe, qui est celui de l'égalité des deux Chambres pour l'initiative et la confection des lois, il résulte qu'en droit le vote émis par une Chambre ne diffère pas, quant à sa valeur et à ses effets, du vote émis par l'autre. Donc si le vote de l'une est acquis et définitif après qu'il a été rendu, celui de l'autre a dans la pensée du législateur la même force. On ne peut déclarer l'un caduc sans créer une inégalité par rapport au vote de l'autre Chambre.

On trouve dans l'article 3 de la loi du 25 février 1875 une disposition qui implique la même idée. Cet article dit en effet que le gouvernement promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. Il ne met à ces votes aucune condition de temps ou de concomitance ; le vote des deux Chambres suffit. Du moment où il eu lieu, la loi existe ; elle doit être promulguée. Ajouter une condition, dire que dans un cas un vote définitif de la Chambre disparaît, c'est ajouter au texte et en modifier la portée (2).

Quant à la distinction que l'on avait faite en dernier lieu entre les propositions à l'état de rapport ou ayant été l'objet

(1) Rapport de M. Jules Godin, *loc. cit.*, p. 284.

(2) Rapport de M. Jules Godin, *loc. cit.*, p. 284.

d'un vote du Sénat et celles dont il est simplement saisi, elle était purement arbitraire. Pour la justifier, on avait dit que le Sénat, par un vote ou un rapport, avait pour ainsi dire fait sienne la proposition émanée de la Chambre et par suite devait en rester saisi. Mais il ne s'agit pas uniquement de savoir si le Sénat, s'appropriant la proposition, pourrait délibérer sur le rapport et émettre un vote valable. Il le pourrait certainement. Il s'agit de savoir si le vote précédent de la Chambre doit être considéré comme maintenu par ce fait que la proposition est rapportée au Sénat, si, après le vote, la loi aurait en réalité subi l'épreuve des deux Chambres, et si le Gouvernement serait tenu de la promulguer. Or le rapport ou le vote du Sénat ne peut valider le vote de la Chambre. Les deux Chambres sont indépendantes dans leur fonctionnement, et le vote de l'une n'a pas d'action sur le vote de l'autre. Il faut donc qu'en dehors des actes mêmes du Sénat le vote de la Chambre ait sa valeur propre (1).

A ces raisonnements fondés sur des principes de droit on a opposé que la coexistence des deux Chambres est nécessaire pour la confection d'une loi, et on a cherché à justifier cette théorie en montrant la possibilité de la promulgation d'une loi en face d'une Chambre nouvelle qui condamnerait le vote de sa devancière.

On a dit que le pouvoir législatif se composait de deux Chambres existant ensemble et que la loi était le résultat de leur accord préalable et de leurs travaux communs. Du moment où l'une des deux Chambres a disparu, elle est dans l'impossibilité de manifester une opinion actuelle, elle ne peut plus se prononcer. Dès lors il n'y a plus à tenir compte de ses votes passés. Ce qui confirme cette théorie

(1) Rapport de M. Jules Godin, *loc. cit.*, p. 284.

c'est le principe du renouvellement intégral. La Chambre est temporaire, a-t-on dit, ses votes doivent l'être également.

Mais les votes de la Chambre sont, en principe, des votes définitifs. Si elle est temporaire, ses votes ne le sont pas. Pour en décider autrement, relativement à certains d'entre eux, il faudrait un texte, or ce texte n'existe pas. On a bien invoqué les art. 1 et 4 de la loi du 16 juillet 1875 qui lient ensemble les sessions des deux Chambres et interdisent à l'une de siéger sans l'autre. Mais ces prescriptions ne touchent en rien au droit d'initiative des Chambres, encore moins à la valeur ou à la portée de leurs votes. Elles établissent une simple mesure d'ordre destinée à assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire. Le principe de la concomitance n'est inscrit nulle part dans la Constitution (1).

Il pourrait arriver, a-t-on dit, qu'à la suite d'élections générales, l'opinion de la Chambre nouvelle sur une question législative différerait de celle de l'ancienne Chambre. Tenir compte du vote d'une Chambre disparue en face d'une Chambre nouvelle, c'est risquer d'accepter une mesure et de promulguer une loi contredite par l'opinion actuelle des représentants du pays.

Cette objection ne saurait trouver son application que dans des cas bien rares. Les propositions d'initiatives parlementaires n'ont, en effet, dans le pays, qu'une répercussion très limitée et une importance bien secondaire au point de vue des élections générales. S'il se présentait cependant une mesure législative d'une importance capitale, passionnant l'opinion et condamnée par elle dans des élections générales, il existerait un moyen de permet-

(1) Rapport de M. Jules Godin, *loc. cit.*, p. 284.

tre à la Chambre nouvelle d'intervenir et d'émettre son avis sur les propositions votées par l'ancienne Chambre. Ce remède a été indiqué en 1885 (1), par M. Brisson, alors président du conseil des ministres. C'est le droit reconnu par la Constitution au Président de la République, de demander aux Chambres une nouvelle délibération sur une loi votée par elles et qui lui paraît fâcheuse. Il userait de ce droit, sur l'avis des ministres, quant à la proposition de l'ancienne Chambre adoptée par le Sénat. La nouvelle Chambre serait ainsi appelée à se prononcer sur la mesure qu'elle désapprouverait et à en empêcher la ratification définitive. Ce serait rendre utile une disposition constitutionnelle qui jusqu'à présent n'a jamais été appliquée (2).

En Belgique, où les deux Chambres peuvent être dissoutes, la question présente le plus grand intérêt. Jusqu'en 1893, il était de jurisprudence parlementaire qu'une dissolution rend nuls les projets antérieurement déposés, et tous les actes préparatoires à la discussion. Après une dissolution, tout ce qui avait été fait sous ce rapport devait être recommencé. Le 22 novembre 1870, la Chambre des représentants examina cette question, mais ne modifia pas la pratique admise. Une loi du 1^{er} juillet 1893 est venue trancher législativement la question. Le Parlement belge s'est donné garde de consacrer la distinction, encore maintenue à cette époque par le Sénat français, entre les projets, les propositions rapportées et les propositions non rapportées.

L'article 1^{er} vise le cas de dissolution simultanée des

(1) Séance de la Chambre des députés du 21 juin 1883 (*Journal officiel* du 12 juin.)

(2) Rapport de M. Jules Godin, *loc. cit.*, p. 285. - V. aussi en ce sens ESMEIN *loc. cit.*, p. 755.

deux Chambres. Alors les projets de loi, qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute, sont considérés comme non avenus. Chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

L'article 2 prévoit l'éventualité de la dissolution de l'une des Chambres seulement. En ce cas, les projets de loi, qui ont été présentés à la Chambre dissoute et n'ont pas été adoptés par elle, seront considérés comme non avenus ; la nouvelle Chambre est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution ; l'autre Chambre reste saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute.

Enfin l'article 3 donne à la loi un effet rétroactif (1).

(1) *Pasinomie*, 1893, p. 206.

CHAPITRE VIII

DES GARANTIES LÉGALES CONTRE LES DANGERS D'UNE DISSOLUTION

Toutes les constitutions qui ont organisé le droit de dissolution ont songé à prendre divers ordres de précautions, dans le but d'empêcher des abus que des chefs d'État peu scrupuleux seraient tentés de commettre. Le droit de dissolution, qui tend à pondérer les pouvoirs de l'État, ne tire son effet que de l'application qu'il reçoit : si on en fait un mauvais usage les conséquences se présenteront mauvaises. Il importe que cet acte ne soit justifié que par une nécessité évidente.

Une première restriction est d'exiger le contre-seing d'un ministre responsable, à tout décret du pouvoir exécutif mettant fin au mandat d'une Assemblée. Nous savons qu'en France, la Constitution de 1875 a limité les droits du Président de la République, en lui imposant en outre l'avis préalable du Sénat.

Il importe ensuite que le Parlement, une fois dissous, ne puisse rester à l'écart pendant trop longtemps. Ce serait livrer le pays aux dangers permanents d'un coup d'État que de permettre à l'exécutif de se passer pendant de longs mois de la représentation nationale. Le droit de dissolution deviendrait attentatoire au droit du peuple si les élections nouvelles n'avaient pas lieu dans un délai assez court. Montesquieu a bien raison de dire : « Si le

Corps législatif était un temps considérable sans être assemblé, il n'y aurait plus de liberté ; car il arriverait de deux choses l'une : ou qu'il n'y aurait plus de résolutions législatives et l'État tomberait dans l'anarchie, ou que ces résolutions seraient prises par la puissance exécutive, et elle deviendrait absolue. » (1)

Toutes les constitutions ont déterminé avec soin dans quel délai la nouvelle assemblée doit être convoquée. Toutefois il a paru convenable de ne pas fixer d'une manière absolue le jour précis des élections et de laisser une certaine latitude au pouvoir exécutif sur le moment le plus opportun pour y procéder. Mais ce délai doit être suffisamment long pour que les passions aient le temps de se calmer si elles sont agitées, et être assez court pour que les affaires du pays ne puissent en souffrir.

En Angleterre, aucune loi ne fixe un délai pour l'élection des représentants ; mais il est d'usage que l'ordonnance qui dissout le Parlement fixe le jour de la convocation des électeurs à une date assez rapprochée. En France, l'article 50 de la Charte de 1814 obligeait le roi, en cas de dissolution, « à convoquer une nouvelle Chambre dans le délai de trois mois ». L'article 21 de l'acte additionnel du 22 avril 1815 portait : « La proclamation qui prononce la dissolution convoque les collèges électoraux pour une élection nouvelle et indique la réunion des représentants dans six mois au plus tard ». L'article 42 de la Charte amendée en 1830 maintenait le délai de trois mois établi par la Charte de 1814. L'article 46 de la Constitution du 14 janvier 1852 étendit ce délai : « En cas de dissolution, disait-il, le Président de la République doit convoquer un nouveau Corps législatif dans le délai de six mois ». L'ar-

(1) *Esprit des lois*, livre XI, ch. vi.

ticle 46 fut reproduit dans l'article 35 de la Constitution du 8 mai 1870.

Le § 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 portait primitivement : « En cas de dissolution, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. » C'est sous l'empire de ce texte que la Chambre des députés fut dissoute le 25 juin 1877. Alors se posa la question de savoir si, pour satisfaire aux prescriptions de la loi, le gouvernement était obligé, dans le délai de trois mois, non seulement de convoquer les collèges électoraux, mais de faire procéder au vote, ou bien, s'il suffisait que le gouvernement rendit le décret de convocation avant le terme de trois mois, sauf à fixer la réunion des collèges électoraux au delà de ce terme.

Il y eut des jurisconsultes qui soutinrent qu'il suffisait, pour observer la loi, de convoquer les électeurs dans les trois mois, sauf à fixer à une date ultérieure, à quatre mois, à six mois si l'on voulait, la date des élections. Ils prétendirent que par le mot « convocation des collèges » la loi entendait non le vote effectif, mais la fixation de la date du scrutin. Quelles allaient être dès lors les limites posées pour la réunion des électeurs ? On tombait sous l'article 4 du décret organique du 2 février 1852 qui porte : « L'intervalles entre la promulgation des décrets et l'ouverture des collèges électoraux est de vingt jours *au moins*. » La période électorale de vingt jours s'ajoutait de la sorte aux trois mois du délai. Même, les vingt jours de la période électorale étant un minimum, le gouvernement pouvait, en allongeant cette période, reculer à son gré et indéfiniment le moment des élections.

Cette interprétation n'était pas soutenable. Il n'y avait pas de doute possible ; c'étaient non seulement les élec-

teurs qui devaient être appelés, mais les élections faites dans le délai de trois mois. Dans toutes les constitutions françaises antérieures, le délai fixé était un minimum pour procéder à l'élection d'un nouveau Parlement et non à la convocation des électeurs. La solution est la même dans les constitutions étrangères. La Constitution belge de 1831 (art. 71) établit un délai de quarante jours pour la convocation des électeurs et de deux mois pour la réunion des Chambres ; une disposition identique est insérée dans la Constitution des Pays-Bas (art. 70). Si le Reichstag allemand vient à être dissous, des élections nouvelles doivent avoir lieu dans le délai de soixante jours et la nouvelle Assemblée être réunie dans un délai de trois mois à compter du jour de la dissolution. Il en est de même en Prusse, en Roumanie, en Grèce. Le délai pour la convocation et la réunion des Chambres nouvelles est de quatre mois en Italie, de trois mois en Espagne, en Portugal, en Hongrie, en Suède, de deux mois en Danemark, de cinq mois au Japon.

Rien n'indique que le législateur de 1875 ait voulu s'écarter de ces précédents. La Commission des Trente proposait de dire : « Il sera procédé à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois. » Cela montre bien que, dans l'esprit de la Commission, le délai s'appliquait non à la convocation des électeurs, mais à l'élection elle-même. Le but unique de l'amendement Wallon, qui forma l'article 5 de la loi du 25 février, fut uniquement de restreindre de six mois à trois mois le délai proposé par la Commission pour les nouvelles élections et de revenir ainsi aux traditions de 1814 et de 1830. Et c'est bien ainsi qu'il fut entendu dans la Commission quand elle le repoussa en se fondant sur ce que le délai de trois mois

ne lui paraissait pas suffisant pour l'apaisement des esprits et de plus sages élections.

Un comité judiciaire composé de MM. Sénart, Allou, Jules Favre, Crémieux, Léon Renault, Hérold, Leblond, Mimerel, Emile Durieu, se prononça dans un mémoire contre toutes les interprétations qui tendaient à élargir le délai maximum de trois mois, imparti au gouvernement pour la convocation des collèges électoraux. L'opinion de ce comité fut consignée dans un mémoire et dans une consultation qui furent rendus publics. « Si le délai de trois mois après la dissolution, disait le mémoire, était prescrit seulement pour la convocation des collèges et non pour les élections, le pouvoir exécutif pourrait légalement convoquer les électeurs dans six mois, dans un an, dans deux ans. Il n'y aurait plus de délai (1) ».

Le cabinet présidé par le duc de Broglie ne voulut pas adopter cette opinion. Le décret de dissolution étant daté du 25 juin, le délai expirait le 25 septembre. Le gouvernement prétendit donner satisfaction à la loi en publiant le 21 septembre, le décret de convocation qui reculait jusqu'au 14 octobre la réunion des collèges électoraux et jusqu'au 7 novembre la réunion des Chambres, de sorte que pendant quatre mois et demi, le pays se trouva sans représentants.

L'interprétation du gouvernement fut condamnée par la Chambre des députés au cours de la vérification des pouvoirs. L'opinion de la Chambre fut résumée dans le rapport déposé par M. Brisson au nom de la Commission d'enquête électorale, le 8 mars 1879 : « Le ministère du 17 mai, dit ce rapport, a méconnu les prescriptions de l'article 5 de la loi constitutionnelle. Quand le § 2 de cet ar-

(1) V. *Journal des Débats* du 12 juillet 1877.

ticle dispose que les électeurs devront être convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois, il signifie qu'entre la dissolution et le jour du scrutin, il ne pourra s'écouler un plus long intervalle... Le délai de trois mois est un délai maximum au delà duquel il n'est pas permis de laisser la nation sans représentants. L'article 5 a imposé une limite légale à la période durant laquelle le pays pourrait être privé de députés; si on l'applique à la réunion des électeurs, cette prescription a un sens et une efficacité, puisque dans les trois mois, une nouvelle Chambre succède à celle qui a été dissoute; si on l'applique au décret de convocation, elle demeure sans signification et sans vertu, puisque la période électorale peut être illimitée et qu'ainsi l'inter règne parlementaire pourrait être indéfiniment prolongé, ce que la loi veut empêcher. Or, il est de règle d'interpréter les lois dans le sens où elles peuvent être exécutées, et non pas de leur donner l'interprétation qui en ferait une lettre morte. »

Pour prévenir le retour possible d'un pareil abus, la loi de révision du 14 août 1884 (art. 7) modifia les termes de la loi de 1875 et dit expressément que les « collèges électoraux seront réunis (au lieu de seront convoqués) pour de nouvelles élections ». De plus, elle réduisit à deux mois au lieu de trois, le délai dans lequel cette réunion devait avoir lieu, estimant que, pour que la consultation fut loyale, il fallait qu'elle eût lieu le plus tôt possible et que le pays consulté ne resta pas trop longtemps livré aux influences du pouvoir exécutif, resté seul debout et en fonctions.

Indépendamment de la fixation du délai de deux mois et de la mention que ce délai s'appliquait, non à la convocation des collèges, mais à leur réunion effective, la loi de 1884, pour couper court à un autre abus possible, sti-

pule que la Chambre se réunira « dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales. » Il faut entendre par « clôture des opérations électorales » le deuxième tour de scrutin. Une Chambre n'est pas complète et ne saurait être convoquée, tant que le deuxième tour n'a pas eu lieu. Des termes même de l'art. 95 de la loi électorale du 15 mars 1849 encore en vigueur et visée dans la loi organique du 30 novembre 1875, il résulte que le deuxième tour de scrutin est la continuation du premier. Par conséquent, c'est seulement après ce deuxième tour, que l'on peut considérer les opérations électorales comme closes.

L'art. 3, § 2 de la loi du 16 juillet 1875 prévoit un cas où les délais impartis pour faire élire la Chambre des députés, qui doit remplacer la Chambre dissoute, expirent aussitôt et de plein droit. C'est lorsque le décès du chef de l'Etat, sa démission ou la vacance de son siège surviennent. Il importe alors que l'on procède le plus vite possible à son remplacement, il serait dangereux que le pouvoir exécutif restât trop longtemps dépourvu de titulaire. Le Président de la République, étant élu par les Chambres réunies en congrès, leur présence est indispensable. Aussi la loi dispose : « Dans le cas ou par application de l'art. 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient immédiatement convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit ».

Le conseil des ministres, en cas de vacance du siège présidentiel, est investi du pouvoir exécutif. Par mesure de précautions, le Sénat doit se réunir de plein droit. Il faut une circonstance aussi exceptionnelle pour déroger au droit commun : en effet, au cas de dissolution de la Chambre, le Sénat ne peut pas siéger conformément à

l'art. 1, § 2 de la loi du 16 juillet 1875 : « Les deux Chambres doivent être réunies en session au moins cinq mois chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre. »

Quel sera le rôle du Sénat ? Devra-t-il prendre lui-même les mesures nécessaires pour assurer la convocation des collèges électoraux ? Le texte rédigé par la Commission chargeait le Sénat de convoquer les électeurs. Mais M. Amat fit remarquer qu'il y avait là une dérogation au principe, d'après lequel le droit de convoquer les collèges électoraux est une attribution de l'exécutif : « La pensée de la Commission et, je crois, la pensée de tout le monde, dit-il, est que, dans le cas où une vacance se produirait à la Présidence de la République au moment où l'Assemblée serait dissoute, ce qui importerait, ce serait que les électeurs fussent immédiatement convoqués pour l'élection des députés. La Commission, en effet, vise ce but, mais tout intérêt se trouve dans la manière dont on doit y atteindre. La Commission dit que le Sénat se réunira immédiatement et prendra les mesures nécessaires pour assurer la convocation des électeurs. Mais le Sénat n'est pas une autorité exécutive, le Sénat ne peut se mettre en relation ni avec les préfets, ni avec les maires pour arriver à convoquer les électeurs... Il me semble que c'est là une irrégularité qui va contre le but qu'on se propose, et qu'il faut dire tout d'abord que les électeurs seront immédiatement convoqués. On n'a pas besoin de dire par qui, puisque les lois générales déterminent par qui sont prises les mesures nécessaires. C'est le ministre qui s'adresse aux préfets qui font convoquer les électeurs. Si le ministre devait attendre les délibérations du Sénat, l'élection des députés s'en trouverait retardée (1). » On

(1) Assemblée nationale, séance du 7 juillet 1875, (*Journal officiel* du 8 juillet, p. 5079).

décida en conséquence que le Sénat n'aurait pas à s'occuper de la convocation des électeurs. Son rôle devra se borner à contrôler les actes du gouvernement et à parer à l'éventualité d'un coup d'État en l'absence des Chambres.

D'autres garanties contre les dangers d'une dissolution ont été encore introduites. Elles consistent en ce que certaines facultés accordées au Président de la République dans l'intervalle des sessions des Chambres, cessent de lui être ouvertes après une dissolution de la Chambre des députés.

Il en est d'abord ainsi quant au droit de prononcer l'état de siège. Cette question est réglée par la loi du 3 avril 1878. Cette loi sur l'état de siège a comblé une lacune fâcheuse qui avait donné lieu à bien des abus. La dernière disposition législative sur l'état de siège était du 9 août 1849. Elle était intimement liée à la Constitution de 1848. Aux termes de cette loi, l'Assemblée nationale pouvait seule, en principe ; déclarer l'état de siège ; mais en cas de prorogation de l'Assemblée, ce droit était exceptionnellement concédé au Président de la République, à la condition de consulter le conseil des ministres, d'informer la commission de permanence, et, selon la gravité des circonstances, de convoquer l'Assemblée nationale.

Ces dispositions avaient été abrogées par la Constitution de 1852 qui permettait au chef de l'État, et à lui seul, de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai.

Après la chute du régime impérial, se posa la question de savoir si le droit de déclarer l'état de siège appartenait toujours au pouvoir exécutif, conformément à la Constitution de 1852, ou avait fait retour au pouvoir législatif, conformément à la loi de 1849. Cette dernière interprétation semblant prévaloir dans l'Assemblée nationale, le

gouvernement de Thiers se fit autoriser par la loi du 28 avril 1871, votée pour trois mois seulement, à déclarer l'état de siège dans les départements autres que celui où siégeait l'Assemblée, à charge d'en rendre compte immédiatement et d'en demander le maintien à celle-ci. En réalité Thiers se servit de cette arme contre les journaux et contre les faits insurrectionnels. Après la chute de Thiers, ses successeurs conservèrent son système, qui subsistait encore en 1876, pour la commodité de l'administration. Cette singulière application de la loi de 1849 soulevait de vives protestations. Le gouvernement ne consentit à s'en dessaisir qu'en échange d'une loi sur la presse qui l'armât de pouvoirs suffisants. La loi du 29 décembre 1875 soumit les délits de presse politique à la connaissance des tribunaux correctionnels et leva l'état de siège dans la généralité des départements.

La Constitution du 25 février 1875 était muette sur l'état de siège ; de là naissait de nouveau la question de savoir à quel pouvoir il appartenait de la proclamer. Beaucoup de dispositions de la loi de 1849 supposaient nécessairement une assemblée unique, indissoluble et ne pouvant être prorogée que par elle-même. Aussi on se demandait si l'état actuel de la législation permettait d'établir encore l'état de siège.

La question prit une singulière importance pendant la période troublée qui suivit le 16 mai 1877. Dès le 27 mai, un journal ministériel proposait de déclarer l'état de siège durant la période électorale. Cette idée acquit une nouvelle faveur après les élections du 14 octobre, lorsque les partisans de la résistance à outrance caressaient le projet d'une seconde dissolution.

Pour prévenir de tels périls, M. Bardoux saisit la Chambre, dès sa réunion, d'un projet de loi destiné à rem-

placer les dispositions caduques de la loi de 1849. Ce projet amendé et modifié est devenu la loi du 3 avril 1878.

L'article 1 pose le principe que l'état de siège fictif ou politique ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée et qu'il ne peut être déclaré que par une loi. En principe donc la déclaration d'état de siège ne peut-être faite que par les Chambres.

Mais cette règle, que la puissance chargée de faire les lois peut seule les suspendre, subit nécessairement des exceptions par suite de la discontinuité du pouvoir législatif. D'abord « en cas d'ajournement des Chambres, dit l'article 2 (c'est-à-dire, en cas de prorogation), le Président de la République peut déclarer l'état de siège, de l'avis du conseil des ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après ». En exigeant cette réunion de plein droit des Chambres, le législateur de 1878 s'est fondé sur cette considération que le Président pourrait être en dissentiment d'idées avec les Chambres et aurait profiter de leur séparation pour s'attribuer un pouvoir dictatorial ; en pareil cas il se garderait évidemment de les convoquer.

Le législateur s'est montré encore plus défiant en cas de dissolution. L'article 9 dispose : « En cas de dissolution de la Chambre des députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République. Néanmoins, s'il y avait guerre étrangère, le Président, de l'avis du conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible ».

Cet article reproduit le projet Bardoux tel que la Chambre des députés l'avait adopté. La commission du Sénat voulait accorder au Président de la République le droit de déclarer lui-même l'état de siège, non seulement en cas de guerre étrangère, mais au cas où un péril se produirait à l'intérieur. Mais on craignait que les opérations électorales faites sous un régime d'exception ne fussent d'une sincérité suspecte et ne compromettent l'autorité de l'Assemblée née du scrutin. « Mais, répliquait le rapporteur, M. Delsol, la plus grande et la plus odieuse des pressions qui puissent être exercées sur l'esprit public, n'est-elle pas celle de l'émeute ? » Cet argument ne parut pas concluant. Le ministère se déclarait d'ailleurs suffisamment armé contre l'émeute par le Code pénal et la loi sur les attroupements. M. Dufaure consentait cependant à se rallier à un amendement de M. Lambert de Sainte-Croix qui permettait au Président, pendant une dissolution, de déclarer en état de siège les départements où aurait éclaté une insurrection à main armée, à la condition, d'abord, que le gouvernement ne put interdire ni les publications ni les réunions, ensuite que l'état de siège cessât de plein droit cinq jours après la fin de l'insurrection.

Mais le Sénat ne se rangea pas à l'avis de la commission, il ne voulut pas étendre les droits du Président, et il vota l'article du projet Bardoux tel qu'il lui avait été présenté.

Toutefois sous cette forme restrictive, l'article 3 ne satisfaisait pas beaucoup de députés. Les uns n'admettaient sous aucune condition la coexistence de l'état de siège avec une dissolution. Ainsi l'amendement Bouchet portait que l'état de siège existant régulièrement au moment d'une dissolution serait levé de plein droit par celle-ci. D'après deux amendements de M. Fréminet: « Si une guerre survient pendant une dissolution, la Chambre dis-

soute revit de plein droit ; si dans un lieu où l'état de siège existe régulièrement, il doit être pour quelque cause et dans quelque condition que ce soit, procédé à des élections sénatoriales, législatives, cantonales ou municipales, l'effet de l'état de siège est, dans ce lieu, suspendu de plein droit pendant la période électorale et à l'égard de tous les faits accomplis au cours de cette période ». D'autres enfin, tout en admettant la rédaction du gouvernement, auraient voulu que le délai de convocation des Chambres fut plus nettement délimité ; l'amendement Brice le fixait à vingt jours. Aucun de ces amendements ne parvint à la discussion publique (1).

La loi du 14 décembre 1879, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, est venue restreindre les pouvoirs du Président de la République, en cas de dissolution, dans une autre hypothèse. En principe tout crédit ne peut être accordé que par une loi. Si les députés siégeaient sans interruption cette règle ne comporterait pas d'exceptions ; mais beaucoup de causes suspendent les sessions, alors, avant de se séparer, en considération des événements imprévus qui peuvent subvenir, les membres du Parlement délèguent au pouvoir exécutif une partie de leurs pouvoirs. Bien des systèmes ont été appliqués pour régler cette importante et délicate prérogative laissée aux ministres, afin d'assurer les services publics, sans porter atteinte aux droits des Chambres.

De 1815 à 1848, plusieurs combinaisons furent mises en pratique : toutes accordaient à la royauté une grande latitude pour l'ouverture des crédits additionnels. L'Assemblée nationale de 1848, voulut remédier à ces abus. Une loi du 15 mai 1850 stipula qu'aucune dépense ne pou-

(1) Théodore REINACH, *De l'Etat de siège*, p. 125 et s.

rrait être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable eut été ouvert par une loi. Pendant les prorogations de l'Assemblée, des crédits soit extraordinaires soit supplémentaires purent être ouverts par arrêté du Président de République, mais il fallait une délibération du conseil des ministres et le contre-seing du ministre des finances,

Sous le second Empire, le sénatus consulte du 25 décembre 1852 décida qu'à l'avenir le budget présenté avec ses subdivisions administratives devait être voté par ministère, un décret rendu en conseil d'État devant régler la répartition par chapitre du crédit accordé à chaque ministère. Le gouvernement pouvait opérer par décret des virements de crédits d'un chapitre à un autre. Par suite il ne devait plus se produire de crédits supplémentaires qu'en des cas extrêmement rares. Puis une loi du 5 mai 1855 décida que lorsque les crédits n'auraient pu être convertis par des virements de chapitres, les décrets qui les auraient autorisés seraient soumis à la sanction législative. La Chambre se plaignit de l'extension volontaire donnée à certaines dépenses dont le principe avait été voté, de la création de dépenses nouvelles, faibles au début, mais pouvant acquérir par la suite des développements considérables, de l'ouverture de crédits à une époque très rapprochée du commencement ou de la fin des sessions législatives, sans que l'impossibilité de les demander pendant la session fut toujours parfaitement justifiée. Ces plaintes aboutirent au sénatus-consulte du 31 décembre 1861 qui eut pour but de substituer au vote du budget par ministère le vote par grandes sections, de conserver au gouvernement le droit de virement entre tous les chapitres d'un ministère et de supprimer la faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires et extraordinaires. Ces crédits devaient faire désormais

l'objet d'une loi ; mais comme un tel système manquait naturellement d'élasticité, on admit la formation en cours d'exercice d'un budget rectificatif. On ne tarda pas à s'apercevoir que le droit de virement sans restriction ne différait en rien du droit d'ouvrir des crédits extraordinaires dans l'intervalle des sessions. Les plaintes se reproduisirent avec une nouvelle intensité ; mais le gouvernement se refusa à toute modification jusqu'en 1869, date à laquelle le sénatus consulte du 8 septembre rendit enfin au Corps législatif le droit de voter le budget par chapitre. Cette réforme fut complétée par la loi du 27 septembre 1869, qui interdit complètement les virements sur les crédits de la dette publique, et proscrivit l'augmentation des crédits du budget ordinaire par prélèvements sur les crédits du budget extraordinaire.

L'Empire tombé, il fallait de nouveau adopter un système en harmonie avec les institutions nouvelles et la permanence de l'Assemblée nationale. La loi du 16 septembre 1871, après avoir supprimé le droit de virement, donna au Gouvernement la faculté d'ouvrir pendant la prorogation de l'Assemblée des crédits supplémentaires et extraordinaires, crédits qui devaient être sanctionnés par le pouvoir législatif dans les quinze premiers jours de sa prochaine réunion. Les décrets durent être délibérés en conseil des ministres, et l'intervention du Conseil d'État fut nécessaire pour la fixation des crédits.

Après le vote des lois constitutionnelles de 1875, la Chambre des députés considéra que la délégation faite par l'Assemblée nationale avait pris fin avec elle, et que le Gouvernement n'avait plus le droit d'ouvrir des crédits par décret. En conséquence du 20 février 1876 au 16 mai 1877, les ministres se bornèrent à solliciter des crédits préalables

dans la forme ordinaire, de manière à éviter, en l'absence des Chambres, l'ouverture de crédits par décret.

La Chambre était en outre d'avis que, même dans l'hypothèse où la loi du 16 septembre 1871 ne devait pas être considérée comme virtuellement abrogée, le cas de prorogation qu'elle prévoyait ne saurait être assimilé au cas de dissolution. Le rapporteur de la Commission du budget, M. Cochery, disait : « En admettant même un instant, que les termes de la loi du 16 septembre 1871 eussent été applicables à une prorogation de la Chambre, ils ne pouvaient s'étendre au cas où la Chambre serait dissoute. En pareille occurrence, le Sénat ne peut plus se rassembler, il n'y a plus de pouvoir législatif. Toute action dérivant de ce pouvoir est suspendue. Si le ministère a besoin de crédits, par suite de circonstances urgentes, imprévues, il a, avec la faculté, le devoir de hâter la convocation des comices électoraux et de presser la réunion des Chambres. »

Néanmoins le Gouvernement du 16 mai, une fois la dissolution prononcée, s'était empressé d'ouvrir par décret un certain lot de crédits additionnels, nécessaires pour assurer la marche de l'administration jusqu'à la convocation de la nouvelle Chambre. Comme la convocation de cette nouvelle Chambre tarda beaucoup et que l'épilogue de la crise du 16 mai consista dans le refus du budget afin d'amener le Gouvernement à rescipiscence, les députés en retinrent la conviction qu'il était de toute nécessité de consolider leur puissance politique par le maintien absolu de leurs droits budgétaires. De là, la loi du 14 décembre 1879.

Cette loi a défini ce qu'il faut entendre par crédits supplémentaires et extraordinaires et déterminé exactement quelle période d'absence des Chambres donnera désormais ouverture à des dispositions exceptionnelles.

Les services définitifs, c'est-à-dire, ceux qui sont susceptibles d'une évaluation précise, ne peuvent donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires pendant l'absence des Chambres et ne doivent pas figurer dans la nomenclature annexée au budget. Les services votés sont ceux dont il est impossible de déterminer d'avance les besoins d'une manière fixe et invariable : le législateur en donne chaque année la nomenclature : ils peuvent faire l'objet d'un crédit supplémentaire ouvert par décret. Les services définitifs ne peuvent donner lieu pendant l'absence des Chambres qu'à des crédits extraordinaires, ouverts à raison de circonstances imprévues, et la loi décide formellement que les crédits destinés à la création d'un service nouveau ne sauraient être ouverts par décret. C'est seulement lorsqu'il s'agit de donner satisfaction à un besoin nouveau qui s'impose dans des circonstances urgentes et imprévues que le décret peut intervenir. Les décrets qui ouvrent provisoirement ces crédits doivent être rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres ; ils doivent indiquer les voies et moyens affectés aux crédits demandés et être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Quels sont les cas d'absence pendant lesquels les crédits additionnels peuvent être ouverts ? C'est surtout ce que la loi de 1879 s'est attachée à préciser. Elle n'accorde au chef de l'Etat le droit de décréter des crédits supplémentaires ou extraordinaires que pendant la prorogation des Chambres, et par prorogation, il faut entendre l'intervalle compris entre les sessions ordinaires des Chambres. En effet, lors de la discussion à la Chambre des députés, M. Wilson, rapporteur de la commission, fit connaître l'interprétation suivante que la commission voulait donner à

ce mot prorogation et la modification qu'elle proposait d'introduire dans le projet de Léon Say, qui autorisait l'ouverture de crédits additionnels par décret, pendant la prorogation des Chambres, prononcée par le Président de la République pour interrompre le cours normal d'une session : « Au lieu de ces mots : « Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 », il faut dire : « Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini par l'article 2 § 1^{er} de la loi du 16 juillet 1875 ». Nous visons simplement d'après cette nouvelle rédaction le § 1^{er} de l'article 2, au lieu de viser l'article 2 tout entier. L'article 2 de la loi du 16 juillet 1875 définit les différents cas de prorogation des Chambres. Il y a d'abord le cas de prorogation qui est visé dans le § 1^{er} de cet article 2 : c'est ce qu'on peut appeler l'intervalle des sessions, c'est-à-dire, le cas où le Président de la République a clos, par décret, la session de la Chambre. Or, c'est dans ce cas seulement que le pouvoir exécutif pourra ouvrir, par décret, des crédits supplémentaires. Le § 2 du même article 2 a, au contraire, pour objet de définir le cas d'ajournement, c'est-à-dire, le cas où le pouvoir exécutif interrompt, par décret, une session de la Chambre pour l'ajourner pendant un mois au plus. La rédaction que la commission soumet au vote de la Chambre a pour objet d'interdire, d'une manière absolue, l'ouverture de tout crédit extraordinaire ou supplémentaire dans le cas d'ajournement (1). »

En cas de dissolution, le Gouvernement ne pourra à plus forte raison faire usage de la faculté d'ouvrir des crédits par décret. Cela résulte formellement des termes de la loi du 14 décembre 1879, et des explications fournies par les

(1) *Journal officiel*, 1^{er} février 1878, p. 919.

rapporteurs de la Chambre et du Sénat : « Il va sans dire, dit M. Wilson, que, conformément aux explications données dans l'exposé des motifs et sur lesquelles la commission a insisté dans son rapport, dans le cas de dissolution, l'ouverture des crédits supplémentaires ou extraordinaires est formellement interdite. »

La loi a voulu que le Président de la République soit forcé d'abréger le plus possible le délai qui s'écoule entre la dissolution et la convocation des nouveaux collèges. « Le délai laissé au gouvernement, dit M. Bertauld, rapporteur du Sénat, pour la réunion des électeurs, est un maximum que le pouvoir exécutif a la faculté et le devoir d'abréger, lorsque l'intérêt du pays l'exige. L'impuissance dans laquelle le pouvoir exécutif est mis d'ouvrir par des décrets des crédits extrabudgétaires doit avoir pour effet de hâter l'expression de la volonté nationale consultée et la réunion des Chambres. Le droit de dissolution est sous le régime républicain un droit exceptionnel, dont l'exercice ne peut se légitimer de la part des pouvoirs qui en usent et qui ne doivent en user qu'avec une prudente réserve, qu'autant qu'ils ont la ferme croyance, la certitude morale que la Chambre dissoute sera jugée par la nation comme ils l'ont eux-mêmes jugée. En ne dérogeant pas, pour le cas de dissolution, à la règle que les crédits ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi, le projet tempère l'inconvénient des lenteurs que l'article 5 de la loi du 25 février 1875 semble favoriser. »

Cette loi est des plus fâcheuse. D'abord il n'est pas toujours bon que les élections se fassent au lendemain d'une dissolution : elles risquent de refléter les passions du pays plutôt que sa vraie pensée. Pour avoir un scrutin sincère, il faut laisser aux esprits le temps de se calmer.

Ce mal n'est pas le seul. Pendant la dissolution de la Chambre des députés, il peut se produire des besoins urgents qui nécessitent de nouveaux crédits. Que fera le Président de la République ? Il ne pourra les obtenir de la Chambre puisqu'elle n'existe plus, et il ne pourra attendre les élections nouvelles ; car le plus souvent les crédits supplémentaires ou extraordinaires s'appliquent à des services tellement importants qu'il est impossible à un gouvernement quelconque de les laisser en suspens (1). Aussi pour éviter les embarras inextricables auxquels il sera condamné, le chef d'État n'osera pas prononcer la dissolution. Le droit de dissolution sera compromis dans son exercice même, quand les circonstances feront prévoir des dépenses extraordinaires. La loi du 14 décembre 1879 est donc une mesure de défiance exagérée contre le Président de la République, surtout depuis que la loi de révision de 1884 a abrégé les délais impartis pour les élections en cas de dissolution.

On peut se demander si cette loi, ainsi que celle du 3 avril 1878 sur l'état de siège, en restreignant les délais de l'article 5 de la loi du 16 juillet 1875, n'ont pas empiété sur la sphère constitutionnelle. En ce qui concerne la loi sur les crédits additionnels, on ne peut l'accuser d'inconstitutionnalité ; car le pouvoir législatif n'a fait que déléguer limitativement un droit qui lui appartient souverainement. Lui seul tient les cordons de la bourse et il peut autoriser le pouvoir exécutif à ne les délier que quand

(1) Pour le ministère de la justice, les crédits supplémentaires s'appliquent généralement aux frais de justice criminelle ; pour l'intérieur, à l'entretien des détenus ; pour les finances, au paiement des intérêts et arrérages des annuités de pension ; pour la guerre, aux rations pour les hommes et les chevaux. (V. discours de M. Delsol. Sénat, 25 mars 1879, *Officiel*, p. 2496).

bon lui semble. Quant à la loi sur l'état de siège, en décidant que, quand la Chambre est dissoute, l'état de siège ne peut pas être proclamé, elle ne porte pas atteinte à la Constitution, car il n'y a ni restriction, ni négation directe d'un droit établi par la Constitution. En exigeant qu'en cas d'état de siège proclamé pendant la dissolution de la Chambre, par suite d'une guerre étrangère, les collèges électoraux soient convoqués dans le plus bref délai possible, la loi se borne à poser un principe qui exerce seulement un contre-coup indirect sur le jeu de la Constitution. Elle n'est donc pas entachée d'inconstitutionnalité. Cependant le procédé employé par le législateur est peu recommandable, car on pourrait arriver ainsi à annihiler successivement l'application de la Constitution.

Le droit comparé ne nous offre l'exemple d'aucune disposition analogue.

CHAPITRE IX

DES DISSOLUTIONS ILLÉGALES

La dissolution d'une assemblée législative peut être entachée d'illégalité à différents points de vue. Le chef du pouvoir exécutif n'a pas observé les formalités nécessaires : par exemple, en France, il a jugé inutile de prendre l'avis du Sénat ; ou bien, il a négligé de convoquer dans le délai légal les collèges électoraux pour procéder à des élections nouvelles ; enfin les Chambres ont pu être dissoutes par la force et empêchées de se réunir. Quelles seraient les sanctions qui pourraient intervenir si de telles éventualités se présentaient ?

Si le Président de la République prononçait la dissolution du Sénat ou ne demandait pas à cette Assemblée son consentement pour dissoudre la Chambre des députés, la dissolution étant nulle *ab initio* serait non avenue. La Chambre pourrait donc n'en tenir aucun compte et continuer à siéger. Mais il est certain que le gouvernement prendrait ses précautions pour l'empêcher de se réunir et emploierait la force armée pour garder la salle des séances et en expulser les représentants. Comment réprimer cet excès de l'exécutif ?

Le Président de la République tomberait sous l'article 87 du Code pénal. Aux termes de cet article, « l'attentat dont le but est de détruire ou de changer le gouvernement est puni de la peine de la déportation dans une enceinte

fortifiée ». Mais l'article 87 serait difficilement applicable : la juridiction compétente pour prononcer la peine contre le Président de la République est le Sénat (art. 12 de la loi du 16 juillet 1875) et le Sénat ne peut statuer que sur une mise en accusation du chef de l'Etat par la Chambre des députés. Le premier soin du Président serait de mettre le Sénat et la Chambre des députés dans l'impossibilité de se réunir pour le juger, dût-il faire emprisonner les membres du Parlement.

Mais les actes illégaux du Président de la République pourraient-ils être attaqués devant le Conseil d'Etat ? Il faut distinguer si le recours devant le Conseil d'Etat émane d'un simple particulier, de membres de l'assemblée dissoute pris individuellement, ou bien de l'assemblée elle-même.

Un particulier ne peut former un recours pour excès de pouvoir contre un acte que lorsqu'il a un intérêt direct et personnel à l'annulation de cet acte. « L'intérêt doit être direct et personnel, dit M. Laferrière (1), il ne saurait se confondre avec l'intérêt général et impersonnel que tout citoyen peut avoir à ce que l'administration se renferme dans les bornes de la légalité ; un tel intérêt peut suffire pour inspirer une pétition aux pouvoirs publics, mais non pour justifier une action devant une juridiction contentieuse ; cette action ne peut se fonder que sur les intérêts propres du réclamant, car les intérêts généraux ont des représentants investis d'un caractère public auxquels de simples particuliers n'ont pas le droit de se substituer ». Or, aucun citoyen ne peut avoir un intérêt personnel à obtenir l'annulation d'un acte prononçant la dissolution des Chambres.

(1) *Juridiction administrative*, t. II, p. 406.

Les membres d'une assemblée dissoute, pourraient-ils personnellement se pourvoir contre le décret de dissolution ? La question est douteuse. Voici ce que dit M. Lafferrière (1) : « Les autorités chargées de représenter les diverses collectivités ont seules qualité pour former un recours en leur nom, en d'autres termes, le recours doit être formé par la collectivité elle-même, véritable partie intéressée, agissant par ses organes légaux. Il suit de là, que des personnes même investies d'un mandat public, tels que des conseillers généraux ou municipaux, ne peuvent pas former un recours au nom du département ou de la commune ; les membres des corps électifs ne peuvent pas davantage assimiler à un intérêt personnel l'intérêt qu'ils portent, à raison de leur mandat, aux affaires qu'ils contribuent à administrer... On peut se demander cependant si le droit de recours n'appartiendrait pas aux membres d'un corps électif, agissant *ut singuli*, lorsqu'il s'agirait d'attaquer une décision de l'autorité supérieure prononçant la dissolution ou la suspension de ce corps. Une telle décision, ayant pour effet de paralyser le mandat individuel de chaque membre, en même temps que la fonction collective de l'assemblée, nous pensons qu'elle pourrait être attaquée par chacun des intéressés. »

Il est certain, en tout cas, qu'une assemblée doit pouvoir elle-même protester par la voie contentieuse contre les actes de dissolution qui l'atteignent, car toute autorité, même collective, peut former un recours en son nom propre, contre les empiètements d'une autre autorité. Le Sénat et la Chambre des députés auraient donc, en théorie, qualité pour recourir contre les décisions illégales du chef de l'Etat qui méconnaîtraient leurs droits et leurs

(1) *Loc. cit.*, t. II, p. 412-414.

privilèges ; mais, le Conseil d'Etat serait absolument incompétent. Le Président de la République, comme autorité administrative, est justiciable de ce tribunal ; mais il n'en est pas de même des Chambres législatives qui sont essentiellement distinctes et indépendantes aussi bien de l'administration que du pouvoir judiciaire. Il résulte de là qu'aucun tribunal en France n'est compétent pour connaître des protestations que les deux fractions du Parlement peuvent émettre soit dans leurs rapports entre elles, soit dans leurs rapports avec le chef de l'Etat. « Il serait peut-être désirable, dit M. Michoud (1), qu'il existât un tribunal assez haut placé dans l'opinion publique et assez éloigné des luttes de parti pour trancher, avec toute l'autorité qui appartient à un juge impartial et éclairé, les conflits de droit constitutionnel qui peuvent surgir entre les divers pouvoirs. Mais ce tribunal, qui serait sans doute difficile à organiser, n'existe pas, et le Conseil d'Etat, simple corps administratif, ne peut en tenir lieu ». Voilà la véritable raison de l'irrecevabilité des recours contentieux en ces matières.

Cette explication s'appliquerait aussi bien aux recours qui émaneraient des Chambres agissant en leur nom, qu'aux réclamations qui seraient formées individuellement par les membres de ces Chambres au cas où on en admettrait la possibilité théorique. Dans les deux cas, ce seraient toujours les droits et prérogatives du Parlement qui seraient en jeu, car le député ou le sénateur qui réclamerait ne pourrait bien évidemment invoquer que les privilèges du Corps auquel il appartiendrait. Pour juger sa réclamation, il faudrait donc statuer sur les prétentions

(1) *Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble*, t. I, p. 51.

respectives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; le Conseil d'Etat ne le peut pas (1).

Ni le décret du 2 février 1852, ni la loi du 30 novembre 1875, ni la loi du 14 août 1884, ni enfin celle du 16 juin 1885 n'ont statué sur la conduite à tenir dans le cas où le pouvoir exécutif, manquant à son devoir, négligerait de convoquer, dans le délai légal, les collèges électoraux pour procéder à des élections générales. Elles ont pensé sans doute que la loi ne devait pas prévoir un tel cas. Si un tel fait se produisait, la responsabilité des ministres et même celle du Président de la République seraient gravement en jeu et des poursuites criminelles pourraient être dirigées contre eux.

En dehors de cette sanction, il faut reconnaître aux collèges électoraux le droit de se réunir de plein droit pour procéder aux élections, et aux assemblées sorties de ces élections le droit de se constituer également de plein droit, si le pouvoir exécutif ne les a pas convoquées en temps utile. Les constitutions de 1791, de 1793, de l'an III et de 1848 reconnaissaient ce droit en termes formels.

On a soutenu, sous la monarchie de Juillet que, si, à la suite des élections nouvelles, la Chambre des députés n'était pas convoquée, l'ancienne Chambre reprendrait son existence légale. Cette doctrine ne saurait être admise, car la dissolution a été régulière, c'est seulement la procédure qui l'a suivie qui a été entachée d'illégalité. Pour que la Chambre ancienne puisse revivre, il faudrait qu'un texte subordonnât la validité de la dissolution au respect ultérieur des délais ; or les conditions résolutoires ne peuvent intervenir en droit constitutionnel.

(1) BREMONT. *Des actes de Gouvernement*. (Revue de Droit public, 1896, t. I, p. 44 et s).

S'il arrivait aujourd'hui qu'à la suite d'un conflit, la Chambre nouvelle n'eut pas été convoquée dans le délai prévu par l'article 5 de la loi du 25 février 1875, ses membres seraient invités, à se réunir de plein droit, le dixième jour, au nom du doyen d'âge, qui est toujours existant lors même qu'il n'a pas été publiquement reconnu. La Constitution de 1875 ne charge le pouvoir exécutif de convoquer soit les collèges électoraux, soit les Chambres que dans un intérêt d'ordre public. On peut à l'appui de cette opinion invoquer plusieurs textes. Ainsi l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1875 statue que les deux Chambres se réunissent de plein droit le deuxième mardi de janvier, à moins de convocation antérieure, et l'article 3 de la même loi, que les Chambres se réunissent de plein droit, à défaut de convocation, le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs du Président de la République, et immédiatement au cas de son décès ou de sa démission, pour procéder à l'élection d'un nouveau Président. De même encore la loi du 3 avril 1878 dispose que les Chambres se réunissent de plein droit dans les deux jours qui suivent une déclaration d'état de siège faite pendant leur ajournement.

En l'absence d'un Parlement régulièrement constitué, la plupart des sanctions que nous avons passées en revue risqueraient fort de n'avoir pas une grande portée pratique. Voilà pourquoi la loi du 15 février 1872, (loi Tréveneuc), organise la résistance par les conseils généraux aux usurpations du pouvoir exécutif ou d'une insurrection, quand les assemblées législatives sont illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir.

Les conseils généraux ont dans ce cas des pouvoirs exceptionnels. Ils apparaissent comme l'élément suprême de résistance contre l'exécutif. C'est la première attribution politique qui leur ait été conférée. La loi du 10 août

1871 ne leur donne qu'une compétence administrative et leur interdit même les vœux politiques. Depuis 1871, on leur a réservé une grosse part d'influence en décidant que leurs membres concourront à l'élection des sénateurs (loi du 24 juillet 1875 et du 9 décembre 1884). Mais, si importantes que soient les élections sénatoriales, il y a dans ces élections quelque chose de tout spécial. L'élection terminée, ils reprennent l'étude des affaires administratives, les seules dont ils aient à s'occuper comme corps délibérants. La loi Tréveneuc les fait sortir de leur domaine propre. Elle leur impose le rôle le plus périlleux qu'il puisse y avoir : elle les charge de prendre les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et tout particulièrement, celles qui ont pour objet de rendre à la représentation légale du pays la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits. Ils ont une mission de salut public.

Le rapporteur de la loi de 1872, M. Fournier, a tenté de démontrer que ces pouvoirs conférés aux conseils généraux ne changeraient pas leur caractère purement administratif, car les constitutions de la France sont placées sous la sauvegarde de tous les Français. Si tel est le devoir des simples citoyens, comment les conseils généraux n'auraient-ils pas le même mandat ? La loi ne demande aux conseils généraux que ce qu'elle réclame des simples particuliers. Le raisonnement est ingénieux ; il tend à identifier les conseils généraux à tous les bons Français. Mais ce ne sont pas les conseillers généraux pris individuellement, qui reçoivent des attributions politiques, ce sont les conseils généraux en tant que corps et les devoirs qui leur sont dévolus leur sont personnels.

Cette transformation éventuelle des conseils généraux est facilement explicable. Les conseils généraux sont pla-

cés hiérarchiquement après le Corps législatif. Moins nombreux que les conseils d'arrondissement et que les conseils municipaux, ils sont les plus capables de prendre un ascendant sur les populations. De bonne heure on eut l'idée de rechercher dans une convocation immédiate des conseils généraux une sorte de dernière ressource. Ce fait se produisit avant qu'ils fussent électifs (1). En 1815, on tenta de les mettre à la tête des résistances légales, non contre le chef de l'État mais à son profit. Quand Napoléon revint de l'île d'Elbe, une ordonnance royale du 14 mars 1815 convoqua les conseils généraux en session extraordinaire et permanente pour prendre toutes les mesures de salut public que les circonstances exigeaient. Cette autorité était tempérée par la nécessité de communiquer toutes les décisions au préfet. Le 20 mars, Napoléon, arrivé à Paris, signait un décret qui déclarait close cette session extraordinaire.

Le souvenir de cette première expérience ne fut pas perdu et l'opinion publique persista à voir dans ces assemblées une sorte de seconde ligne de défense, qui pourrait être utile en cas de renversement du pouvoir central. La loi du 22 juin 1833, en les rendant électives, vint accroître leur influence et fortifier ces espérances. En 1851, les partis politiques pressentaient les dangers que couraient les institutions libres. Des propositions furent faites, avant le coup d'État, pour confier des pouvoirs extraordinaires à des délégués des conseils généraux, dans le cas où les autorités légales seraient frappées d'impuissance. On émit cette idée, qui, du reste, a surtout inspiré le législateur de 1872, que les conseils généraux n'offriraient une résis-

(1) D'après la loi du 28 pluviôse de l'an VIII (art. 18) les conseils généraux étaient nommés par le chef de l'État.

tance efficace qu'à la condition que cette résistance fut autorisée d'avance et organisée par une loi. Ce n'est pas en effet dans des jours troublés que des mesures de cette nature peuvent être improvisées à la fois et uniformément sur tous les points du territoire. En 1851, le gouvernement, ce qui se comprend du reste, combattit avec succès la proposition.

En 1870, au cours de la guerre franco-allemande, un certain nombre de conseils généraux se réunirent spontanément pour procurer au gouvernement de Tours et de Bordeaux des subsides en argent et en nature. Après de nouveaux désastres, l'opinion publique s'était montrée également favorable à la réunion d'une assemblée des délégués des conseils généraux, destinée à suppléer à la réunion d'une assemblée législative obstinément refusée. C'est alors qu'intervint le décret du 25 décembre 1870 qui prononçait la dissolution de tous les conseils généraux et d'arrondissement.

En 1872, l'Assemblée nationale, puisant un enseignement dans ces leçons du passé, a voulu confier aux conseils généraux le soin de suppléer aux assemblées législatives dispersées par le fait d'un coup d'État ou d'une insurrection.

D'après l'art. 1 de la loi du 15 février 1872 : si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département. Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres.

Les conseils généraux ainsi réunis doivent avant tout pourvoir d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal, et cela jusqu'au jour où l'assemblée prévue par l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée (art. 2).

Cette assemblée, composée de deux délégués élus par chaque conseil général en comité secret, se réunira dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements au moins, s'y trouve représentée (art. 3). Le lieu de réunion n'est pas indiqué dans la loi. Le projet primitif désignait une des villes de Poitiers, Tours ou Bourges, mais on supprima cette disposition afin de soustraire autant que possible à la violence les représentants légaux du pays.

Les fonctions de cette assemblée des délégués est ainsi déterminée par l'article 4 : cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et, spécialement, celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits. Ainsi, l'assemblée des délégués pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

Mais, la raison d'être de cette assemblée est essentiellement transitoire ; aussi doit-elle se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire. Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour les

élections générales. Ses pouvoirs cessent le jour où la nouvelle assemblée est constituée (art. 5).

Enfin l'article 6 revêt l'autorité de l'assemblée des délégués d'une sanction efficace. Il déclare, en effet, que les décisions de cette assemblée doivent être exécutées à peine de forfaiture par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

On a contesté la possibilité d'application de cette loi en présence des lois constitutionnelles des 24-25 février et 16 juillet 1875. On a soutenu qu'elle serait difficilement conciliable avec certaines dispositions de ces dernières lois, avec celles notamment qui sont relatives à la coexistence des deux Chambres (L. 25 février 1875, art. 1), aux garanties dont est entouré le droit du Président de la République de dissoudre la Chambre des députés (L. 25 février 1875, art. 5), enfin à la responsabilité édictée contre le chef de l'État, en cas de haute trahison et contre les ministres, en cas de crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions (L. 25 février 1875, art. 6, et L. 16 juillet 1875, art. 12). En cas d'insurrection ou de coup d'État, ce serait aux élus de la nation et non aux représentants des départements, qu'incomberait le devoir d'organiser par tous les moyens possibles la résistance légale, de pourvoir au rétablissement de l'ordre et d'assurer le respect de la loi.

La loi de 1872 nous paraît encore applicable même depuis le vote des lois constitutionnelles de 1875. Ces lois ne l'ont pas reproduite, mais elles ne l'ont pas abrogée. On ne doit pas oublier en effet, qu'il peut se présenter des cas où le fonctionnement normal des pouvoirs publics se trouve empêché par des circonstances exceptionnelles. Il faut donc supposer que l'application des lois constitutionnelles étant rendue momentanément impossible, il importe

de parer aux éventualités urgentes ; c'est précisément cette hypothèse que prévoit la loi de 1872 (1). Toutes les constitutions se sont mises sous la sauvegarde des citoyens. La loi de 1872 a essayé de rendre cette sauvegarde efficace en donnant à la résistance un centre, un point d'appui, un organe légal.

La loi de 1872 est une sage mesure de prévoyance, mais dont l'exécution est certainement fort délicate et sera même rendue le plus souvent illusoire par l'effet même des mesures de précaution prises par le gouvernement de fait contre les représentants de l'ancien ordre de choses. Si le nouveau gouvernement a supprimé le Parlement, il empêchera les conseils généraux de se réunir pour nommer des délégués. La loi a évité de désigner la ville où se réunira l'assemblée des délégués, mais il sera toujours facile au gouvernement de la connaître et de la dissoudre. Du reste il n'est pas sûr que le gouvernement ait le moindre effort à faire : l'exécution de la loi peut être rendue impossible par les conseillers généraux eux-mêmes. Beaucoup seront enrôlés peut-être dans le parti du nouveau gouvernement ; et tous ceux restés fidèles à l'ordre légal auront-ils assez de courage pour agir ?

Dans les pays étrangers, on ne trouve aucune disposition analogue à celles qu'édicte la loi Tréveneuc. Mais la plupart des lois étrangères ont établi, à l'égard des Assemblées, des mesures de protection toute spéciales. En Angleterre, un bill punit de la servitude pénale pour cinq

(1) Il faut donc admettre que les conseils généraux ont le droit, en temps ordinaire, de voter, en prévision de ce cas, un crédit éventuel. En votant ce crédit, un conseil général ne fait que rendre possible l'accomplissement d'une fonction qui lui est attribuée expressément par la loi. Donc ce vote est légal. — V. Marie, *Des Conseils Généraux*, t. I, p. 376.

ans au moins et à perpétuité et d'un emprisonnement de deux ans au plus, avec ou sans travail forcé, quiconque prépare une insurrection dans le but d'exercer une pression sur l'une ou l'autre des Chambres du Parlement. En Allemagne, l'article 105 du Code pénal prévoit l'attentat dont le but est de disperser le *Reichstag* ou l'Assemblée législative de l'un des États qui composent l'Empire allemand ; la peine est de cinq ans au moins du réclusion ou de détention. En Suède, l'article 110 du de la Constitution autorise le *Rigsdag* à faire poursuivre les coupables pour crime de trahison. En Belgique, l'article 104 du Code pénal punit de la détention perpétuelle l'attentat dont le but est de faire prendre les armes aux citoyens contre les Chambres législatives. L'article 165 du Code pénal espagnol de 1870 contient les dispositions suivantes : « Sont passibles de la rélégation à temps ou à perpétuité, les membres de la famille royale, les ministres, les autorités et fonctionnaires civils ou militaires, qui, pendant la vacance du trône ou une période pendant laquelle le roi est hors d'état de gouverner, empêchent les Chambres de se réunir, restreignent le droit qu'elles ont de nommer le tuteur du roi mineur ou de constituer la régence. » L'article 167 punit de la rélégation à temps ceux qui, pendant une session des Cortès, envahissent violemment et avec menaces le palais de l'une des deux Chambres.

Vu par le Président de la Thèse :

E. CHAVEGRIN.

Vu par le Doyen :

E. GARSONNET

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Anson.** — Law and custom.
Arcoleo. — Il Gabinetto nei governi parlamentari.
Bagehot. — La Constitution anglaise (traduct. Gaulhiac).
Bard et Robiquet. — La Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères.
Beltjens. — La Constitution belge révisée.
Bérard. — De l'organisation du Sénat, du pouvoir exécutif et du régime parlementaire.
Berriat-Saint-Prix. — Commentaire de la Charte constitutionnelle.
Bivort. — Commentaire sur la Constitution belge.
Bryce (James). — The american Commonwealth.
Cardoni. — Del governo nella Monarchia costituzionale.
Constant (Benjamin). — Cours de politique constitutionnelle.
Croquet. — La Constitution belge commentée.
Daniel (André). — L'année politique.
Demombynes. — Les constitutions européennes.
Dicey. — The law of the Constitution.
Duguit. — La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789.
Dupriez. — Les ministres.
Duvergier de Hauranne. — Histoire du gouvernement parlementaire en France.
Esmein. — Eléments de droit constitutionnel.
Ferneuil (Th.) — Les principes de 1789 et la science sociale.
Fischel. — La Constitution d'Angleterre (traduct. Vogel).
Freeman. — Le développement de la Constitution anglaise (traduct. Dehaye).
Franqueville (Cte de). — Le gouvernement et le parlement britanniques.

- Galeotti** (Mancini U). — Norme ed usi del Parlamento italiano.
- Gneist**. — Das englische verwaltungsrecht.
- Gorze** (P. de la). — Histoire de la République de 1848. — Histoire du second Empire.
- Hallam**. — Histoire constitutionnelle d'Angleterre (traduct. Guizot).
- Hello**. — Le régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel.
- Huytens**. — Discussions au Congrès national de Belgique.
- Hymans**. — Histoire parlementaire de la Belgique de 1831 à 1880.
- Laband**. — Das staatsrecht des deutschen Reiches.
- Laboulaye**. — Histoire de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique.
- Laferrière**. — Juridiction administrative.
- Laffite** (Paul). — Le suffrage universel et le régime parlementaire.
- Laveleye**. — Le gouvernement dans la démocratie.
- Lefebvre** (Ch.). — Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875.
- Macaulay**. — History of England.
- Marie**. — Des conseils généraux.
- May** (Erskine). — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre (traduct. de Witt). — Parliamentary practice.
- Mill** (Stuart). — Le gouvernement représentatif.
- Montesquieu**. — Esprit des lois.
- Mounier**. — Considérations sur les gouvernements.
- Overloop** (Van). — Exposé des motifs de la Constitution belge.
- Pereboom** (Van den). — Histoire du gouvernement représentatif.
- Pierre** (Eugène). — Traité de droit politique électoral et parlementaire. — Histoire des assemblées politiques en France.
- Poudra et Pierre**. — Traité pratique de droit parlementaire.
- Prévost-Paradol**. — La France nouvelle.
- Pyfferoen**. — Du Sénat en France et dans les Pays-Bas.
- Reinach**. — L'État de siège.
- Revue politique et parlementaire* (collection de la)
- Revue de droit public* (collection de la)
- Ribert**. — Esprit de la Constitution du 25 février 1875.
- Rossi**. — Cours de droit constitutionnel.
- Saint-Girons**. — Essai sur la séparation des pouvoirs.
- Seignobos**. — Histoire politique de l'Europe contemporaine, évolution des partis et des formes politiques (1814-1896).
- Story**. — Commentaries on the Constitution of the United States.

Stourm. — Le Budget.

Stubbs. — History of England in its origins and developments.

Taine. — Origine de la France contemporaine.

Thureau-Dangin. — Histoire de la monarchie de Juillet.

Thonissen. — La Constitution belge annotée.

Tood. — Parliamentary government.

Viel-Castel. — Histoire de la Restauration.

Woodrow Wilson. — Congressional government, a study in american politics.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I. — Le droit de dissolution et le principe de la séparation des pouvoirs.....	1
CHAPITRE II. — A qui doit appartenir le droit de dissolution.	26
CHAPITRE III. — Des causes qui nécessitent une dissolution...	67
CHAPITRE IV. — De la dissolution des Chambres basses.....	88
CHAPITRE V. — De la dissolution des Chambres hautes.....	119
CHAPITRE VI. — Une Chambre peut-elle être dissoute avant d'avoir été réunie ? — Une Chambre dissoute peut-elle être rappelée avant les élections nouvelles ?.....	142
CHAPITRE VII. — Du sort des projets et des propositions de loi en cas de dissolution.....	156
CHAPITRE VIII. — Des garanties légales contre les dangers d'une dissolution.....	174
CHAPITRE IX. — Des dissolutions illégales.....	195
BIBLIOGRAPHIE.....	200

